

Tilburg University

De ondernemingsraad en integriteit

Jellinghaus, S.F.H.

Published in:
Jaarboek integriteit 2014

Publication date:
2014

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Jellinghaus, S. F. H. (2014). De ondernemingsraad en integriteit. In *Jaarboek integriteit 2014* (pp. 54-59). CAOP.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

JAARBOEK

INTEGRITEIT 2014

Edgar Karssing | Alain Hoekstra (red.)



JAARBOEK **INTEGRITEIT** **2014**

Edgar Karssing | Alain Hoekstra (red.)

VOORWOORD

Vaak begint de werkdag met mooie plannen, met de kennis van gisteren en ideeën voor de toekomst. En dan neemt de waan van de dag het over. Onverwachte gebeurtenissen, plotseling opduikende problemen en hectische werkprocessen eisen alle aandacht op. De ogenschijnlijk minder dringende onderwerpen verdwijnen vervolgens stilletjes naar de achtergrond. Voor integriteit dreigt soms zo'n bestaan van bescheiden gefluister.

Dat zou onterecht zijn, want integriteit is een onmisbare kwaliteit voor ons openbaar bestuur. Het gaat hierbij allang niet meer over enkel fraude of corruptie. Overheidsorganisaties moeten allerlei vormen van ongewenst gedrag voorkomen, zoals pesten, intimidatie, overmatige machtsuitoefening of misbruik van bevoegdheden. Integriteit betekent daarom veel meer. Het gaat over goed werkgeverschap en goed werknemerschap, over rekening houden met rechten,

belangen en wensen van anderen, over werken aan een houding die rechtvaardig, moedig, gepast en verstandig is.

Integriteit vraagt dus om meer aandacht dan alleen goede voornemens aan het begin van de dag. In elke organisatie vereist het een stevige verankering in beleid, een actief netwerk van integriteitsmedewerkers en effectieve maatregelen die verder gaan dan goede bedoelingen.

Nu hebben overheidsorganisaties in meer of mindere mate een integriteitsbeleid. Het is immers een verplichting uit de Ambtenarenwet, die nader uitgewerkt is in de Basisnormen. Toch wijzen onze onderzoeken uit dat het beleid nog lang niet overal op orde is. Goed bedoelde intenties van het management en de top blijven vaak haperen in gebrek aan kennis, tijd en middelen. Dreigende bezuinigingen maken deze situatie

bovendien niet gemakkelijker. En ook organisaties die wel investeren in integriteitsbeleid staan nog steeds voor de nodige vragen. Wanneer werkt het? Blijft het leven? Hoe vergroten we de meldingsbereidheid, wie heeft welke rol in het integriteitswerk, wanneer is samenwerken met andere organisaties efficiënter?

Als BIOS spannen we ons al bijna tien jaar in om te helpen bij het beantwoorden van deze vragen; door kennis te delen, praktische instrumenten te ontwikkelen, integriteitsfunctionarissen en vertrouwenspersonen aan elkaar te verbinden; door de aandacht te vestigen op nieuwe ontwikkelingen en risico's binnen het openbaar bestuur; en door ervoor te pleiten dat organisaties onze integriteitsinfrastructuur gaan gebruiken, zodat alle elementen van integraal integriteitsbeleid aan bod komen.

We zijn nog lang niet klaar met ons werk. BIOS krijgt er zelfs nog een taak bij, als steunpunt bij het doen van integriteitsonderzoeken naar politiek ambtsdragers. Hierbij zullen we burgemeesters en Commissa-

rissen van de Koning ondersteunen bij hun handhavingsopdracht, én bij hun preventieve opdracht om integriteit te bevorderen.

Ook in het Jaarboek Integriteit 2014 staat integriteitsbevordering centraal. Het draait om het inzicht dat integriteit een heel netwerk van samenwerkende collega's vergt. Opnieuw is dit Jaarboek een mooi resultaat dat ik iedereen van harte aanbeveel!

Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl

	Voorwoord	2
	Marijn Zweegers	
1	Het integriteitsnetwerk: een introductie op actoren en hun rollen	6
	Alain Hoekstra en Edgar Karssing	
2	‘Dat komt bij ons toch niet voor!’ Ongewenste omgangsvormen op de agenda	12
	Gabriëlle Boon en Joyce Rust	
3	‘Tien minimale voorvallen vormen samen een flinke trend’ In gesprek met Cyndi Klap	22
	Jitse Talsma en Marc de Droog	
4	HRM- en integriteitsbeleid in de (semi-)publieke sector	26
	Pim van der Pol en Bram Steijn	
5	‘In ieder rekenkamerrapport de vraag naar integriteit stellen’ In gesprek met Petra Habets	36
	Marc de Droog en Jitse Talsma	

6	Integriteit bij inkoop en aanbestedingen	40
	Peter Reimer	
7	‘Medewerkers handelen soms niet-integer om hun werkproces te vergemakkelijken’	50
	In gesprek met Jan Renshof	
	Jitse Talsma en Marc de Droog	
8	De ondernemingsraad en integriteit	54
	Steven Jellinghaus	
9	‘Cruciaal is wat je doet, niet wat je zegt.’	60
	In gesprek met Ton Roerig	
	Marc de Droog en Jitse Talsma	
10	De integriteitscoördinator: spil van interne én externe samenwerking	64
	Jitse Talsma en Alain Hoekstra	
11	‘Op diplomatieke wijze brutale vragen stellen’	74
	In gesprek met Ernst Kastelein	
	Sacha Spoor en Edgar Karssing	
	Over Bios	82

HOOFDSTUK 1

HET INTEGRITEITSNETWERK:
EEN INTRODUCTIE OP
ACTOREN EN HUN ROLLEN

De zorg voor integriteit en het integriteitsbeleid heeft zich binnen de Nederlandse overheid gedurende de afgelopen twintig jaar geleidelijk ontwikkeld. Nadat het integriteitsbeleid in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is geagendeerd, volgde een periode van regulering waarin wetten, regels en procedures tot stand zijn gekomen. Na de eeuwwende werd het beleid langzaam verbreed en ontstond er meer aandacht voor stimulering en bewustwording, hetgeen een meer waarde-georiënteerde aanvulling betrof op de tot dan toe dominante regelgeoriënteerde benadering. De uitdaging van vandaag is de verankering van deze beide elementen van het integriteitsbeleid (regels en waarden) binnen de organisaties. Ook de minister van BZK benadrukt, mede in het licht van het rapport *Integriteit Verankeren* (Hoekstra, Makina en Talsma, 2013) en de daarover gestelde Kamervragen (11 maart 2013), dat: '...de inspanningen de komende jaren gericht moeten zijn op het borgen van integriteit in de organisatie' (BZK, 8 november 2013).

Steeds vaker worden er integriteitsfunctionarissen aangesteld die voor het verankeren van integriteitsbeleid een centrale rol en verantwoordelijkheid krijgen. Binnen de overheid zijn dergelijke functionarissen het

eerst aangesteld binnen de sector Rijk. Geleidelijk wordt dit gevolgd door de gemeenten, terwijl inmiddels ook de waterschappen en enkele provincies daartoe zijn overgegaan. Binnen het bedrijfsleven bestaat er overigens een langere traditie om dergelijke functionarissen aan te stellen die doorgaans worden geduid als ethics officer of compliance officer. Het Ethics Resource Center stelt daarover: 'An organization which implements an ethics and compliance program without designating an individual to oversee it, risks the possibility that the function will fail for lack of leadership. Similarly, talking about the importance of ethics without creating a formal function to uphold and promote organizational standards may be perceived as hypocritical' (ERC, 2007:13-14).

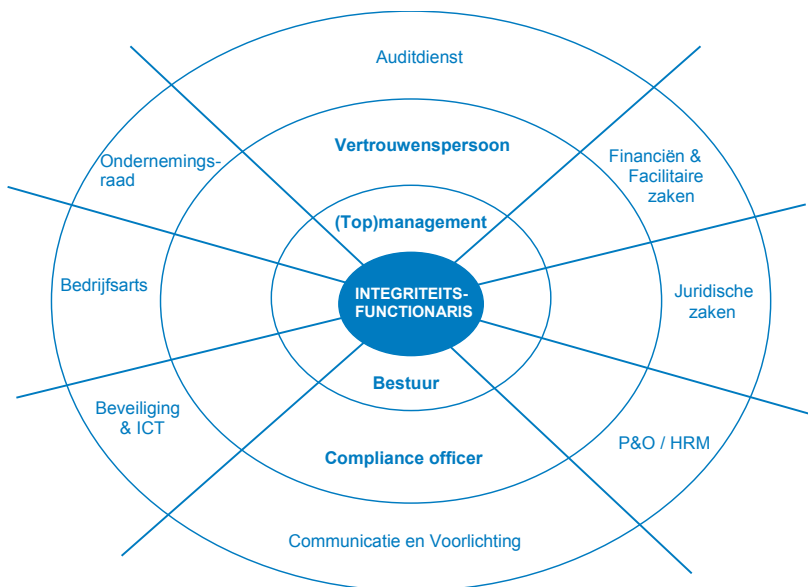
Deze trend tot aanstelling van integriteitsfunctionarissen laat onverlet dat het nog een relatief nieuwe functie is die zich gaandeweg verder moet uitkristalliseren. Zo zijn de exacte taken, verantwoordelijkheden, functie-invulling en positionering nog onderwerp van debat. Er bestaan sterke gelijkenissen met de functie van vertrouwenspersoon, die reeds in 2003 formeel is geïntroduceerd in de regeling omgaan met vermoedens van misstanden, maar die pas

gedurende de laatste jaren concretere vorm en inhoud heeft gekregen via opleidingen en trainingen gericht op de professionalisering van deze functie. Interviews met integriteitsfunctionarissen illustreren dit beeld. De geïnterviewden geven aan dat zij hun nieuwe functie moeten vervullen naast hun bestaande werkzaamheden, waarbij het bij aanvang onduidelijk was, hoe ze deze zouden invullen, hoeveel uur ze ervoor nodig zouden hebben, wat er precies moest gebeuren en welke specifieke verwachtingen er waren. Het blijkt met andere woorden een echte pioniersfunctie (zie o.a. Jaarboek 2013).

De nieuwheid van de integriteitsfunctie brengt tevens een aantal risico's met zich mee. Zo kan binnen de organisatie de neiging ontstaan om de hele verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie af te wentelen op de integriteitsfunctionaris. De integriteitsfunctionaris is echter niet het morele geweten van de organisatie en dient er bovendien voor te waken dat hij de hele 'integriteitskar' in zijn eentje moet gaan trekken. Daarnaast kampen veel integriteitsfunctionarissen met onvoldoende tijd, middelen

en expertise en voelen zij zich er vaak alleen voor staan. Wat alle integriteitsfunctionarissen blijkt te helpen bij hun pionieren, is een netwerk. Dat kan zowel intern als extern zijn. Externe specialisten, collega integriteitsfunctionarissen van andere organisaties en interne sparringpartners die je ondersteunen, inspireren en met je mee kunnen denken, worden van groot belang gevonden. Zeker als je nog maar net in de functie gestart bent is dit cruciaal.

De boodschap is dat de integriteitsfunctionaris zich misschien wel eenzaam kan voelen maar dat hij er zeker niet alleen voor hoeft te staan. Het in kaart brengen van het interne integriteitsnetwerk is een belangrijke eerste stap daartoe. Het opsporen en mobiliseren van zijn natuurlijke sparringpartners is cruciaal. Daarbij kan gedacht worden aan interne functionarissen en (staf)afdelingen die binnen de organisatie een verantwoordelijkheid hebben voor deelaspecten van het integriteitsbeleid. In de figuur op pagina 8 hebben wij de voor de hand liggende disciplines in kaart gebracht.



Uit deze figuur en de centrale positionering van de integriteitsfunctionaris blijkt tevens dat deze primair een coördinerende rol vervult. Het is zijn taak om te komen tot afstemming tussen deze actoren en te zorgen voor

samenhang in het integrale integriteitsbeleid: 'Leveraging these partnerships is critical to the succesful implementation of ethics and compliance programs throughout the organization' (ERC, 2007: 25).

Categorie	Afdeling/ functie	Typering van de integriteitsrol
<i>Integriteits-medewerkers</i>	Integriteitsfunctionaris Integriteitscoördinator Compliance officer Beleidsmedewerkers	het betreft een breed scala aan diverse soorten functionarissen die rollen vervullen met betrekking tot de: ondersteuning, advisering, vormgeving, instrumentering, operationalisatie, handhaving en coördinatie van het integriteitsbeleid
<i>(Top) Management & Bestuur</i>	Hoogste ambtenaar & bestuur	eindverantwoordelijk voor de agendering, uitvoering en handhaving van het integriteitsbeleid voor de gehele organisatie
	Management	verantwoordelijk voor het implementeren van integriteitsbeleid en het bevorderen van het integer handelen binnen de organisatieonderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn
<i>Stafdiensten & functionarissen</i>	Auditdienst	de inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle op een zodanige wijze dat dit het integer handelen bevordert
	Financiën	het op een verantwoorde wijze zorggedragen voor kwetsbare handelingen rondom inkoop, aanbesteding, werkbudgetten en declaraties
	Juridische zaken	het formuleren van bestuurlijk-juridisch beleid en het geven van adviezen op basis van de relevante wet- en regelgeving en het opstellen van delegatie- en mandaatregelingen
	P&O/ HRM	het opzetten van procedures en het geven van adviezen ten aanzien van werving en selectie, functieomschrijvingen, functionerings- en beoordelingsgesprekken, disciplinaire onderzoeken, sancties, bedrijfscultuur
	Communicatie/ Voorlichting	communicatie over het belang van integriteit en over eventuele integriteitsschendingen
	Beveiliging, ICT	het inrichten van de fysieke en ict-beveiliging vanuit integriteitsoptiek
	Facilitaire zaken	verantwoordelijk voor de inkoop, het onderhoud en het beheer van bedrijfsmiddelen
	Vertrouwenspersoon	het adviseren en begeleiden van medewerkers in het (interne) meldingstraject in het geval van vermoedelijke integriteitsschendingen
	Ondernemingsraad	het adviseren over (voorgenomen) integriteitsbeleid van de organisatie
	Bedrijfsarts	vangnet voor medewerkers die klachten ondervinden (pesten, discriminatie, intimidatie, geweld) door niet integer handelen van de organisatie of van andere medewerkers

Nadat de natuurlijke partners in kaart zijn gebracht dienen de verschillende rollen vervolgens geëxpliciteerd te worden, zodat duidelijk wordt wat van elke actor verwacht mag worden. In de tabel (Hoekstra, 2012) wordt daar een voorbeeld van gegeven.

Het integriteitsnetwerk staat in het *Jaarboek Integriteit 2014* centraal. Het netwerk voorkomt dat integriteitsfunctionarissen er alleen voor komen te staan, maakt verantwoordelijkheden inzichtelijk, versterkt het beleid, draagt bij aan de implementatie daarvan en voorziet in een manier om de zorg voor integriteit duurzaam in de gehele organisatie te verankeren.

OPBOUW VAN HET JAARBOEK

In *hoofdstuk 2* beschrijven Gabriëlle Boon en Joyce Rust een project waarmee zij in de gemeente Den Haag met een groot aantal partijen ongewenste omgangsvormen voor het voetlicht hebben gebracht. Hoe agendeer je een onderwerp waarover weinig bekend is, juist omdat er weinig over wordt gepraat? Hoe kun je toewerken naar een breed gedragen beleidsplan met concrete aanbevelingen? De auteurs beschrijven de verschillende fases in het project zo nauwgezet mogelijk. Hierdoor krijgen we inzicht in toevaligheden, succesfactoren en valkuilen. Ongewenste omgangsvormen en integriteit liggen dicht bij elkaar, overlappen elkaar deels. De ervaringen van Boon en Rust kunnen daardoor ook behulpzaam zijn bij het agenderen van integriteit.

De facilitaire dienstverlening speelt een ondersteunende, maar niettemin onmisbare rol voor elke organisatie. Van catering en schoonmaak tot beveiliging en gastvrijheid, facilitair maakt het primaire proces mogelijk. Waar ligt de verbinding tussen deze diensten en integriteit? Jitse Talsma en Marc de Droog gaan in *hoofdstuk 3* in gesprek met Cyndi Klap, als facilitair manager verantwoordelijk voor zes UWV-panden in Nederland. De conclusie? De facilitaire dienst

is verbonden met de hele organisatie. Pandbeheerders spannen zich in voor de veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid in de panden, maar kunnen dat niet zonder de interne klanten, de leveranciers, de inkoopafdeling of het management. Een netwerk is cruciaal, aldus Klap. 'Dat is mijn functie. Zorgen dat je je netwerk hebt met leveranciers, teams, klanten. Ik ben eigenlijk de spin in het web.'

In *hoofdstuk 4* laten Pim van der Pol en Bram Steijn zien waarom het voor het bevorderen van een op integere handelen gerichte cultuur binnen organisaties, van groot belang is dat het HRM beleid daaraan een strategische bijdrage levert. Want HRM is bij uitstek het domein waarin de competenties, de attitudes en het gedrag van organisatie medewerkers worden uitgelijnd met de doelstellingen en met de kernwaarden van de organisatie. HRM helpt om van de organisatie een eenheid te maken ('integriteit' betekent ook o.a. 'eenheid') en om een cultuur te helpen creëren waarin (kern)waarden worden gedeeld, voorgeleefd en nageleefd. De auteurs benadrukken dat HRM niet moet worden gelijkgeschakeld met hetgeen de HR of P&O afdeling doet. Feitelijk is deze afdeling vooral ondersteunend en voorwaardenscheppend bezig. In de praktijk wordt het HRM beleid vormgegeven door andere actoren: het topmanagement bij het bepalen van de organisatiestrategie, het lijnmanagement doordat zij het beoogde beleid implementeert en de medewerker op de werkvloer omdat hij of zij zal handelen op basis van de interpretatie die gegeven wordt aan het beleid dat men waarneemt.

Elke Nederlandse gemeente moet sinds 2006 over een rekenkamer of een rekenkamercommissie beschikken. Voor provincies geldt dit sinds 2007, waterschappen hebben de keuze of ze een rekenkamer willen. Marc de Droog en Jitse Talsma gaan in *hoofdstuk 5* in gesprek met Petra Habets, voorzitter van de rekenkamers van Zwijndrecht en Blaricum-Eemnes-Laren. Habets legt eerst uit wat rekenkamers doen: 'Rekenkamers

controleren de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Dat kan financieel zijn, maar ook gaan over bijvoorbeeld het op tijd en correct beantwoorden van brieven en e-mails.' Vervolgens wordt tijdens het gesprek wordt steeds duidelijker dat rekenkamers een belangrijke partner kunnen zijn van integriteitsfunctionarissen.

Peter Reimer bespreekt in *hoofdstuk 6* integriteit bij inkoop en aanbestedingen. Hij laat zien welke betekenis de OESO hecht aan een goed integriteitsbeleid op inkoopgebied en hij bespreekt de hoofdlijnen van de OESO 'Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement'. De kracht van de OESO-Principles is dat deze de hele cyclus van het inkooptraject bestrijken, van de voorbereiding van de inkoop tot en met de uitvoering van het contract. Wat kan de integriteitsfunctionaris hiermee? Hij of zij kan in gesprek gaan met alle afdelingen die op enigerlei wijze betrokken kunnen zijn bij een overheidsopdracht voor diensten, leveringen of werken, nagaan of bekend zijn met de richtlijnen voor integriteit bij de inkoop en ze ondersteunen bij het werken volgens deze richtlijnen.

Beveiliging kent drie belangrijke pijlers: personele beveiliging, fysieke beveiliging en informatiebeveiliging. Waar ligt de verbinding tussen beveiliging en integriteit? Jitse Talsma en Marc de Droog gaan in *hoofdstuk 7* in gesprek met Jan Renshof. Hij is hoofd van een samenwerkingsverband van de ministeries van OCW, SZW en Financiën, dat zich richt op een integrale aanpak van veiligheid, integriteit en crisismanagement (VIC). Het gedrag van medewerkers is cruciaal voor de integrale veiligheid, stelt Renshof. 'Je komt telkens weer uit op regels, kaders en afspraken, die nageleefd moeten worden. Je komt dus uit bij mensen.'

Welke positie kan de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken innemen? In *hoofdstuk 8* gaat Steven Jellinghaus op zoek naar een antwoord op deze

vraag. Hij laat zien dat er geen vast recept is voor hoe de ondernemingsraad met integriteitsvraagstukken en integriteitsbeleid zou moeten omgaan. De wetgever heeft het integriteitsbeleid ook niet expliciet als taak bij de ondernemingsraad neergelegd. Zo bestaat hieromtrent geen expliciet advies- of instemmingsrecht. Wel kan het aan de overlegtafel aan de orde komen. In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat het vaststellen van integriteitsbeleid op onderdelen instemmingsplichtig is. Alhoewel integriteit dus niet expliciet als taak van de ondernemingsraad wordt genoemd, kan deze dit wel naar zich toe trekken. Immers, de ondernemingsraad is ingesteld 'in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen'.

Wethouders staan aan het roer van gemeentelijke organisaties. Wat kunnen zij voor het integriteitsbeleid betekenen? Marc de Droog en Jitse Talsma gaan in *hoofdstuk 9* in gesprek met Ton Roerig. Hij is sinds 2011 directeur van de Wethoudersvereniging. Eerder was hij zelf wethouder in Zoetermeer en Hilversum. Roerig constateert dat de belangstelling voor integriteit nog steeds toeneemt. 'Dat is goed, hoewel we moeten oppassen dat we niet doorschieten en er een heksenjacht ontstaat.' Tevens signaleert hij dat integriteit geen afgebakend beleidsveld is. Dat begint al bij de verantwoordelijkheid. 'Integriteit is feitelijk geen portefeuille. En P&O, waar integriteit vaak onder valt, is niet echt een gewilde portefeuille, eerder een restportefeuille. We zien nu wel veranderingen op het thema. Er zijn nieuwe verwachtingen bij de rol van de burgemeester, die integriteit moet bevorderen en bewaken.'

Jitse Talsma en Alain Hoekstra bespreken in *hoofdstuk 10* de integriteitscoördinator als spil van interne én externe samenwerking. Voor een integriteitscoördinator is het zaak om in zijn organisatie te zoeken

naar de partners die het integriteitsbeleid kunnen versterken. Voor het welslagen van het integriteitsbeleid is deze coördinerende rol cruciaal. Alleen wanneer al de genoemde actoren samenwerken, ontstaat een effectief en efficiënt integriteitsbeleid. Door het interne netwerk te versterken met externe netwerken optimaliseert de integriteitsfunctionaris vanuit zijn coördinerende rol het integriteitsmanagementsysteem in zijn organisatie. Daarom behandelen Talsma en Hoekstra vier verschillende vormen van externe samenwerking. De eerste vorm is het Atelier. Dit IVB houdt zich bezig met instrumentontwikkeling. De tweede vorm is de Pool. Die bundelt personele capaciteit voor gezamenlijk gebruik. Het Forum richt zich op kennisdeling, meestal in de vorm van een klassiek netwerk. In de Spreekbuis werken de deelnemers samen aan vertegenwoordiging en beïnvloeding.

Ernst Kastelein heeft in 2013 de Ien Dales Award gewonnen. Hij is werkzaam als integriteitsadviseur bij de Koninklijke Marechaussee. In *hoofdstuk 10* gaan Sacha Spoor en Edgar Karssing in gesprek met hem. Wat is het geheim van Kastelein? Hoe geeft hij vorm en inhoud aan het integriteitsbeleid van de KMar? Hoe heeft het integriteitsbeleid zich ontwikkeld in de loop van de tijd? Op welke manier maakt hij gebruik van interne en externe netwerken? Welke adviezen zou hij willen geven aan collega-integriteitsfunctionarissen. Zijn droom is dat in 2018 integriteit binnen het openbaar bestuur breder wordt beschouwd. 'Het gaat naast het voorkomen, zorgvuldig afhandelen en het leren van schendingen vooral over het beschermen en stimuleren van de goedwillende medewerker. Het gaat om het maken van de (moreel) juiste keuze.'

Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (RSM).

Contact: a.hoekstra@integriteitoverheid.nl

Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Contact: e.karssing@nyenrode.nl

Literatuur

- BZK (2013). Brief aan de Tweede Kamer. Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s.. 8 november 2013.
- ERC. (2007). *Defining the role of the Chief Ethics & Compliance Officer*. Washington: Ethics Resource Center.
- Hoekstra, A., Makina, O. & Talsma, J. (2013). *Integriteit verankeren. Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector*. Den Haag: BIOS
- Hoekstra, A. (2012). 'Integriteitsmanagement en -organisatie: het borgen van goede bedoelingen'. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.) 2012. *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Pp. 239-263.
- Zweegers, M. en Karssing, E. (red.) (2013). *Jaarboek Integriteit 2013*. Den Haag: BIOS.

HOOFDSTUK 2

'DAT KOMT BIJ ONS TOCH NIET VOOR!?'

Ongewenste omgangsvormen op de agenda

1. INLEIDING

Ongewenste omgangsvormen zijn een belangrijke oorzaak van veel problemen op de werkvloer (zie bijv. BIOS/VU, 2014). Het is tegelijkertijd een onderwerp waarover mensen niet gemakkelijk praten, waardoor veel persoonlijk leed lang verborgen kan blijven. Een goede werkgever mag zijn personeel hierin niet alleen laten staan. Het is bovendien een aspect van goed werkgeverschap: de medewerker heeft recht op een veilige en integere werksetting.

Hoe agendeer je een onderwerp waarover weinig bekend is, juist omdat er weinig over wordt gepraat? In dit hoofdstuk beschrijven wij een project waarmee we in de gemeente Den Haag met een groot aantal partijen de problematiek voor het voetlicht hebben gebracht en dat een breed gedragen beleidsplan met concrete aanbevelingen heeft opgeleverd. Zoals bij zoveel initiatieven zitten in het hele proces een aantal 'toevalligheden' die uiteindelijk goed hebben uitgepakt. Terugkijkend denken we dat dit project enkele interessante inzichten heeft opgeleverd, die ook voor andere organisaties leerzaam kunnen zijn. Naast het benoemen

van succesfactoren zullen we ook enkele kritische reflecties meegeven. We beschrijven de verschillende fases in het project zo nauwgezet mogelijk. We hopen dat het zo een inspiratiebron kan zijn voor andere organisaties die met ongewenste omgangsvormen aan de slag willen gaan. Ongewenste omgangsvormen en integriteit liggen dicht bij elkaar, overlappen elkaar deels. Onze ervaringen kunnen daardoor ook behulpzaam zijn bij het agenderen van integriteit.

2. AANLEIDING

Het begon met een discussie in de commissie Diversiteit in 2006. De gemeente Den Haag telde ten tijde van het project ongeveer 8.000 medewerkers. De gemeente was georganiseerd in tien diensten, met elk een eigen ondernemingsraad. Elke ondernemingsraad vaardigde iemand af om op concernniveau zitting te hebben in de centrale ondernemingsraad (COR). De COR had een aantal werkgroepen. Eén daarvan was de commissie Diversiteit. Deze commissie had zich tot dat moment bezig gehouden met onderwerpen die gericht zijn op specifieke groepen medewerkers zoals gelijke beloning,

vrouwen in hogere salarisschalen, gelijke behandeling van allochtone medewerkers en dergelijke.

Commissie Diversiteit

Het aandachtsgebied van de commissie Diversiteit van de COR was in het algemeen het voorkomen van discriminatie. De commissie bevordert in het bijzonder de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de inschakeling van minderheden en gehandicapten in de organisatie. Hoe diverser de achtergrond van het personeelsbestand, hoe groter de kans op het ontstaan van misverstanden. In de ene cultuur gelden andere waarden, normen en gedragscodes dan in de andere. Bij dimensies van cultuur kan gedacht worden aan:

- de mate van individualisme: individualistisch of collectivistisch;
- de mate van ongelijkheid: een grote of kleine machtsafstand tussen mensen;
- de rolverdeling tussen man en vrouw: feminien tegenover masculien;
- manieren van omgaan met onzekerheid: grote of kleine onzekerheidsvermijding.

Behalve deze dimensies ('Allemaal andersdenken' Hofstede (1991)) kunnen ook factoren als tijd, plaats en non-verbaal gedrag aanleiding zijn tot verschillende interpretaties van gedrag.

Men vroeg zich binnen de commissie af wat een onderwerp zou kunnen zijn dat voor het *gehele* personeelsbestand belangrijk is. Eén van de commissieleden werkte binnen het bedrijfsmaatschappelijk werk. In de gesprekken die daar gevoerd werden met medewerkers, kwam geregeld naar voren dat ongewenst gedrag vaak ten grondslag lag aan veel van de problemen. Een negatieve sfeer op een afdeling, een als hoog ervaren werkdruk, verzuim en (dreigende) bezuinigingen kunnen bijvoorbeeld aanleiding zijn voor ongewenst gedrag. Daarmee zijn deze problemen

in feite symptomen van ongewenst gedrag. Kennelijk vonden medewerkers het moeilijk om deze omgangsvormen op de eigen werkplek of afdeling ter sprake te brengen. Ze waren pas bereid om dit deel van de problematiek met een interne professional te delen bij wie veiligheid en vertrouwen gegarandeerd lijken, mede ingegeven doordat zij vanuit hun beroepscode vertrouwelijkheid voorop hebben staan.

Het probleem van de ongewenste omgangsvormen werd direct herkend door andere leden van de commissie. Elk commissielid kon een aantal voorbeelden noemen. Bij het bedrijfsmaatschappelijk werk kwamen de signalen van de 'slachtoffers' zelf, bij de overige leden ging het om wat men om zich heen zag of hoorde. Het totaal aan signalen binnen de commissie wekte verbazing bij de leden en prikkelde hun nieuwsgierigheid. Blijkbaar was er een onderwerp op tafel gekomen dat door de beslotenheid van vertrouwelijke gesprekken buiten het zichtveld bleef.

Dat maakte dat wij op zoek zijn gegaan naar informatie over dit onderwerp. Voor informatie uit de organisatie werden de cijfers uit het Sociaal Jaarverslag (SJV) bekeken. Dit hebben we vergeleken met de resultaten van een onderzoek door TNO. Volgens dit TNO onderzoek zou je 400 meldingen van ongewenst gedrag mogen verwachten op een populatie van 8.000 medewerkers, terwijl er in het SJV sprake was van slechts 80 meldingen.

Deze eerste bevindingen waren voor ons genoeg aanleiding om het onderwerp te agenderen. In de commissie was iedereen het erover eens dat dit onderwerp zo hoog mogelijk in de organisatie onder de aandacht gebracht moest worden. De commissie Diversiteit was onderdeel van de COR, dat was een groot voordeel. De gesprekspartner van de COR was de gemeentesecretaris. Daarmee was de lijn naar de gemeentelijke top gelegd. In het gesprek met de gemeentesecretaris was de eerste reactie er één van ongeloof en verbazing: 'Dat komt bij ons toch niet voor!?!'. Er was naar ons ge-

voel absoluut geen sprake van onwil, maar inderdaad van oprechte verbazing, gezien het feit dat hij zich direct bereid toonde zijn standpunt te willen herzien en er dan ook iets aan te willen doen. Hij wilde daarvoor wel door ons overtuigd worden op basis van feiten. Die uitdaging hebben we aangenomen.

3. WERKCONFERENTIE

Om de gemeentesecretaris te overtuigen, wilden wij duidelijkheid krijgen over de aard en omvang van ongewenste omgangsvormen op de werkplek vanuit de praktijk. Hoe pak je dat aan? We hebben eerst een externe deskundige bij deze opdracht betrokken. Hiermee haalden wij, gezien de gevoeligheid van het onderwerp, de door ons gewenste onafhankelijkheid en neutraliteit in huis. Vervolgens hebben we een werkconferentie georganiseerd en iedereen uitgenodigd die beroepshalve te maken kan krijgen met klachten over omgangsvormen. Denk hierbij aan bedrijfsartsen, bedrijfsmaatschappelijk werkers, vertrouwenspersonen, P&O-adviseurs en mediators. Tijdens de werkconferentie is aan hen gevraagd naar hun ervaringen op dit gebied. Dit is eerst in kleinere groepen besproken. Wij hebben er bewust voor gekozen om in elke groep alle disciplines vertegenwoordigd te hebben. Op die manier kwamen zij voor het eerst met elkaar in gesprek. Er werd plenair verslag gedaan van wat was besproken in de groepjes. In de beslotenheid van de conferentie zijn expliciete voorbeelden genoemd. Ook is aangegeven hoe vaak men hiermee in aanraking kwam. De gemeentesecretaris, die wij ook voor deze werkconferentie hadden uitgenodigd, was onder de indruk van wat die ochtend door verschillende disciplines naar voren werd gebracht.

Op de bijeenkomst werd onder andere duidelijk dat er meer meldingen bij bedrijfsartsen en bedrijfsmaatschappelijk werkers binnenkomen dan bij vertrouwenspersonen. Dit bleek overigens ook uit later onderzoek van BIOS/VU uit 2013 ('Een luisterend oor',

voor het volledige onderzoek wordt verwezen naar de site van BIOS). Ook bleek dat er binnen de gemeente geen eenduidige definitie van ongewenst gedrag bestond, noch een uniform registratiesysteem.

De volgende knelpunten kwamen naar voren:

- Er was een disbalans in het aantal meldingen bij alle disciplines apart en de uiteindelijke telling op concernniveau. Het aantal genoemde voorbeelden wekte de indruk dat het aantal meldingen in het Sociaal Jaarverslag niet kon kloppen.
- Uit de voorbeelden die tijdens de werkconferentie werden genoemd, bleek dat iedereen een eigen beeld had van wat onder ongewenst gedrag werd verstaan. Er bestond geen eenduidige definitie.
- Binnen de gemeente bestond geen uniform registratiesysteem dat door alle bovengenoemde beroepsgroepen werd gebruikt. Hoeveel meldingen/klachten er jaarlijks in totaal bij bovengenoemde beroepsgroepen/functionarissen binnenkwamen, was onbekend.

De bovengenoemde bevindingen bevestigden onze vermoedens en overtuigden de gemeentesecretaris. Ter afsluiting van de werkconferentie deed de gemeentesecretaris ons het verzoek om gemeentebreed onderzoek te doen naar:

- de haalbaarheid van één uniform registratiesysteem;
- de manier waarop vragen over ongewenste omgangsvormen in de Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) kunnen worden opgenomen;
- de actualiteit en volledigheid van het beleid ten aanzien van ongewenste omgangsvormen;
- de toegankelijkheid, vindbaarheid en actualiteit van voorlichting en communicatie.

De gemeentesecretaris vroeg ons verslag te doen van de bevindingen in een volgende bijeenkomst voor dezelfde groep genodigden.

4. PROJECTPLAN

Het onderwerp stond nu op de agenda. Er was behoefte aan een specifieke analyse op een aantal onderdelen en vervolgens concrete aanbevelingen. Hoe pak je dat aan? We schreven een projectplan dat nader werd uitgewerkt in:

- doelstelling;
- spelers;
- randvoorwaarden;
- plan van aanpak;
- tijdplan;
- overzicht van de geraamde kosten.

Doelstelling

Ongewenste omgangsvormen zijn direct van invloed op de arbeidsverhoudingen en beïnvloeden daarmee de organisatiecultuur. Het risico dat de bedrijfsproces aangetast worden, is niet denkbeeldig. Uiteindelijk leidt dit tot een verlies voor zowel werkgever als werknemer; de arbeidssatisfactie daalt en het ziekteverzuim stijgt. *Last but not least*: werknemers hebben recht op een veilige werkplek (Arbeidsomstandighedenwet, 1998).

Hoe sneller wordt ingegrepen, des te minder de schade. In het verlengde hiervan ligt de noodzaak van beleid dat meer gericht is op preventie. Het uiteindelijke doel van dit project is 'een bijdrage te leveren aan het bieden van een veilige werkomgeving aan alle medewerkers en het reduceren van "aan ongewenste omgangsvormen gerelateerd verzuim"'. Een gunstig neveneffect hiervan is een positief imago van de gemeente Den Haag als goed werkgever zoals beschreven in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet).

In de Arbowet wordt de volgende definitie van ongewenst gedrag gehanteerd: gedrag dat als ongewenst ervaren wordt en dat negatieve gevolgen heeft. Wij hebben voor deze definitie gekozen, omdat onze focus lag op de gevolgen van gedrag en niet op de intenties.

Spelers

Wie waren belangrijke partijen in het project?

- dit project is gedaan onder de vlag van de COR;
- de gemeentesecretaris als opdrachtgever;
- een klankbordgroep om een optimale afstemming te realiseren. In deze groep zaten collega's die zich beleidsmatig met dit onderwerp bezighouden: de centrale vertrouwenspersoon, twee P&O-adviseurs en de bestuursadviseur van de gemeentesecretaris. Hiermee konden wij optimaal gebruikmaken van de aanwezige kennis en ervaring binnen de organisatie;
- andere partijen binnen de gemeente die zich beroepshalve met dit onderwerp bezighouden: de vertrouwenspersonen, zowel centraal als decentraal, de bedrijfsartsen, de bedrijfsmaatschappelijk werkers en P&O-functionarissen;
- de OR'en van diensten: de COR voedt de OR'en met informatie hoe een en ander op te pakken binnen hun dienst, om zo van hun kant aandacht voor het project te vragen.

(Op dit moment is het gebruikelijk dat organisaties over een integriteitscoördinator/functionaris beschikken. Ook bij de gemeente Den Haag. Ten tijde van het project was dat nog niet het geval. Daarom behoorde zo'n functionaris toen nog niet tot de spelers in dit project.)

Randvoorwaarden

Welke randvoorwaarden waren nodig om van het project een succes te maken?

- 'SMART' geformuleerde afspraken ter voorkoming van doublures en ter bevordering van een goede samenwerking;
- medewerking van alle diensten. Als één of meerdere diensten niet zouden meewerken, zou dit afbreuk doen aan het resultaat van het project;
- medewerking van interne professionals. Aan de ene kant waren er de formele afspraken, documenten, regelingen en dergelijke, aan de andere kant was er de dagelijkse praktijk. Zij waren daarvoor de informatiebron;

- advisering door een onafhankelijke (externe) deskundige. Vanuit strategisch en tactisch oogpunt werden hierdoor de objectiviteit, neutraliteit en onpartijdigheid van het onderzoek voor de eigen organisatie versterkt. Dit vergrootte de acceptatie van het onderzoek, de interventies en de conclusies en aanbevelingen van het project;
- capaciteit (tijd en geld). Er moest tijd worden vrijgemaakt om dit project naast de reguliere functie te kunnen doen;
- de projectleiders leggen verantwoording af over de voortgang en resultaten van het project aan de opdrachtgever;
- de samenwerking tussen OR'en en COR. Hier lag een verbinding tussen theorie en praktijk. Elk COR-lid was lid van een dienst OR. Doordat dit project onder de vlag van de COR werd uitgevoerd, kregen de COR-leden elk in hun eigen dienst de positie om dit onderwerp ook daar bespreekbaar te maken. Andersom informeerden zij de COR over wat zij op het gebied van ongewenst gedrag in hun dienst, in de praktijk tegenkwamen.

Om aan deze randvoorwaarden te voldoen, informeerde de gemeentesecretaris op ons verzoek de algemeen directeurs van de gemeentelijke diensten schriftelijk over ons onderzoek. Hij benadrukte het belang ervan en kondigde aan dat wij een interview zouden komen afnemen. Hij vroeg hen persoonlijk hun medewerking te verlenen. Dit heeft er mede voor gezorgd dat onze komst bij alle directeurs bekend was en zij ook allen de gevraagde medewerking hebben verleend.

Plan van aanpak

Naar analogie van de 5 w's uit de Arbowet (willen, weten, wegen, werken en waken) bestond het project uit een inventarisatiefase en een adviesfase (willen, weten en wegen). Onze opdracht ging tot de implementatie (werken en waken).

Tijdplan

De gemeentesecretaris vroeg ons om een jaar na de werkconferentie opnieuw zo'n bijeenkomst te organiseren om onze bevindingen te presenteren.

Overzicht geraamde kosten

Er zijn kosten gemaakt voor het inhuren van een externe deskundige, voor het houden van twee werkconferenties en voor de projectleiders. Een overzicht hiervan werd toegevoegd aan het projectplan. Met het accorderen van de kosten gaf de gemeentesecretaris indirect het signaal af dat hij dit onderwerp belangrijk vond en hij stelde zich met het inhuren van een externe deskundige extra kwetsbaar op. Vooraf was immers niet duidelijk wat de uitkomsten zouden zijn.

5. INVENTARISATIE EN ADVIES

Om gemeentebreed bekendheid te geven aan ons onderzoek hebben we een interview gegeven voor het gemeenteblad. Een neveneffect hiervan was dat het onderwerp ongewenste omgangsvormen opnieuw in de spotlights kwam. Het interview was niet alleen een vorm van communicatie, maar ook meteen een interventie op zich.

We hebben geïnventariseerd welke informatie al in de organisatie aanwezig was en of de informatie voor iedereen makkelijk te vinden, toegankelijk en actueel was. We keken of regelingen voldeden aan de verplichting van de Arbowet en of er een procedure was voor het behandelen van klachten van medewerkers. Behalve het goed behandelen van klachten, verplicht de Arbowet (en in feite ook de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen) werkgevers ook tot het voeren van een preventief beleid. Op basis van bekende/gemeten risico's moet een plan van aanpak worden gemaakt.

We keken ook naar de aanwezigheid van sanctiebeleid op het gebied van ongewenste omgangsvormen. In het algemeen is het Ambtenarenreglement gemeente Den Haag (ARG) van toepassing. Dit biedt in sommige situaties mogelijkheden voor het opleggen van een sanctie. Het terrein van ongewenste omgangsvormen vraagt door zijn aard om andersoortige aanpak en/of sancties. Het ARG richt zich met name op feitelijk gedrag (letterlijk: plichtsverzuim), bij ongewenste omgangsvormen gaat het in eerste instantie om *persoonlijk* ervaren gedrag. Subjectiviteit speelt dus een belangrijke rol. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om vooraf te beschrijven welk gedrag gesanctioneerd moet worden, omdat het bij ongewenste omgangsvormen telkens om *interpretatie* van gedrag gaat. Het gedrag op zich staat zelden of nooit ter discussie. Een hand op een schouder kan immers ervaren worden als compliment of blijk van waardering, maar ook als troost of intimidatie. Gedrag dat in tijden van relatieve rust nog ervaren werd als onschuldige vergeetachtigheid, kan in tijden van reorganisatie en bezuinigingen gevoeld worden als een bewuste keuze de ander niet meer te informeren. Geen enkele situatie en/of persoon is hetzelfde.

Interviews

We hielden half gestructureerde interviews met representanten uit de diverse beroepsgroepen. Gezien het onderwerp is bewust gekozen voor het houden van interviews. Dit droeg bij aan vertrouwelijkheid door persoonlijk contact en de mogelijkheid voor de geïnterviewde een toelichting of voorbeelden te geven. Voor deze interviews hebben wij per beroepsgroep een vragenlijst gemaakt. Voorafgaand aan de interviews werd aan de deelnemers anonimiteit gewaarborgd.

We vroegen naar de mate waarin integratie/implementatie van de thematiek plaatsvond binnen de werkzaamheden van de geïnterviewden en in hoeverre het bestaande beleidsinstrumentarium gebruikt werd voor de aanpak van ongewenste omgangsvormen. Onderzocht werd of, en op welke wijze de verschillende beroepsgroepen als vertrouwenspersonen, bedrijfsmaatschappelijk werkers, bedrijfsartsen en P&O-adviseurs meldingen over ongewenste omgangsvormen registreerden, of er in de RI&E vragen gesteld werden over grensoverschrijdend gedrag en hoe het stond met de voorlichting aan management en medewerkers binnen de verschillende diensten en afdelingen over het beleid.

We spraken met ongeveer 30 procent van de bedrijfsartsen en de bedrijfsmaatschappelijk werkers. Bij de vertrouwenspersonen bedroeg het aantal geïnterviewden circa 20 procent, en van alle diensten is gesproken met de beleidsverantwoordelijken (directies/P&O-adviseurs). Er zijn ook gesprekken gevoerd met sleutelfiguren van andere organisaties, zoals van de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Utrecht, met deskundigen van de FNV en de voorzitter van de door het college van Burgemeester en Wethouders ingestelde klachtencommissie van de gemeente Den Haag.

Tot slot maakten we gebruik van destijds recent beschikbaar gekomen Personeels- en mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het A&O fonds Gemeenten (december 2005), waarin cijfers gepresenteerd werden over aard en omvang van de problematiek binnen de gemeente Den Haag.

De noodzaak van dit onderzoek werd benadrukt door het Sociaal Jaarverslag (2006) dat tijdens het onderzoek verscheen. Hierin stond dat er een stijging was van het aantal meldingen van ongewenste omgangsvormen van meer dan 25 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.

6. EXPERTMEETING

Een jaar na de werkconferentie presenteerden wij onze bevindingen in een expertmeeting. De gemeentesecretaris opende deze middag, de externe deskundige had de rol van dagvoorzitter. De groep die het jaar daarvoor de werkconferentie had bijgewoond, was ook nu aanwezig. Wat niemand wist, was dat wij een acteur hadden ingehuurd. Deze acteur had de opdracht zich voor te doen als medewerker die persoonlijk ervaring had met ongewenst gedrag. Tijdens de presentatie 'interrumpeerde' hij met de vraag of hij van de gelegenheid gebruik mocht maken om zijn ervaring te delen. Hij wist dit verhaal zo levensecht te brengen dat het onderwerp bij alle aanwezigen ook echt binnen kwam.

Later op deze middag is de professionals een aantal vragen voorgelegd. Uit de vele antwoorden bleek - ook inhoudelijk - een grote betrokkenheid bij het thema ongewenste omgangsvormen.

Enkele voorbeelden van de reacties tijdens de expertmeeting:

- De cruciale rol van de leidinggevende bij de aanpak van ongewenste omgangsvormen werd unaniem onderschreven. De 'ideale' manager heeft aandacht voor de factor mens. Alle genoemde kwaliteiten zijn samen te brengen onder de noemer HRM. Om dit als organisatie te bereiken gaven de professionals aan dat de manager zelf ook op deze manier gemanaged moet worden. Dit betekent dat in de praktijk al bij de werving en selectie van leidinggevendenden aandacht moet zijn voor hoe zij omgaan met ongewenste omgangsvormen. Om dit onderwerp op het netvlies van de manager te houden, dient het een vast onderdeel van de functioneringsgesprekken te zijn. Hiermee wordt het bespreken van ongewenst gedrag onderdeel van de beoordeling van de manager.

- Draagvlak aan de top is hiervoor een voorwaarde. Dit draagt in belangrijke mate bij aan een bedrijfscultuur waarin de mensgerichte aspecten van even grote waarde zijn als de taakgerichte aspecten.
- Op dat moment was onbekend wat de ervaringen van cliënten met vertrouwenspersonen waren, omdat er tot dan toe niet naar gevraagd werd en deze dus ook nergens werden vastgelegd. Men adviseerde ons deze ervaringen in beeld te brengen, te evalueren en te onderzoeken.

De professionals onderschreven onze gepresenteerde bevindingen en aanbevelingen. Alle aanvullingen van die middag namen wij op in onze eindrapportage.

De gemeentesecretaris sloot de expertmeeting ook af. Zijn reactie op de middag en op de gepresenteerde aanbevelingen was positief. Zowel de werkconferentie als de expertmeeting hadden bijgedragen aan zijn bewustwording van het feit dat ongewenste omgangsvormen ook bij de gemeente Den Haag voorkomen. Hij nam daarom alle aanbevelingen uit dit project over.

7. TERUGKIJKEND

'Men dient wel te bedenken dat er niets moeilijker is om uit te voeren, niets minder kans van slagen heeft, niets gevaarlijker is om aan te beginnen, dan aan het wijzigen van een bestaande orde'

*Niccolò Machiavelli (1469-1527)
Filosoof, politicus en schrijver*

Het onderwerp ongewenste omgangsvormen is een lastig en gevoelig onderwerp om bespreekbaar te maken. In anderhalf jaar hebben we in de gemeente Den Haag stevige stappen kunnen zetten. Wij stellen vast dat het onderwerp ongewenste omgangsvormen gemeentebreed en op het hoogste niveau in de organisatie op de agenda is gekomen.

Onze stapsgewijze aanpak werkte. We konden het onderwerp agenderen en kregen de ruimte om op systematische wijze de problematiek te onderzoeken en concrete aanbevelingen te doen. Bij de implementatie van de aanbevelingen zijn wij in beperkte mate betrokken geweest.

Onze aanbevelingen waren gebaseerd op kennis en ervaring die wij gedurende het project hebben opgedaan. Bij de keuze om de implementatie door anderen te laten doen, werd deze opgedane kennis en ervaring niet optimaal benut. Dit deed niet alleen minder recht aan de resultaten van het project, maar veranderde ook onze rol van een actieve, in een passieve als toeschouwer.

Wij hebben hiervan geleerd dat het goed is om bij de start van een dergelijk project ook afspraken te maken over het vervolg zoals de implementatie, monitoring en evaluatie.

Tijdens de werkconferentie hadden verschillende professionals op het gebied van ongewenste omgangsvormen voor het eerst contact met elkaar. Velen kenden elkaar niet en sommigen bleken van elkaars bestaan niet op de hoogte te zijn. Als ongewenst gedrag al tussen de disciplines besproken werd, was het altijd 'incident'-gericht en meestal telefonisch. Dit project heeft er mede toe geleid dat het onderlinge contact deels is opgestart. Bedrijfsmaatschappelijk Werk plande bijvoorbeeld structureel overleg in met vertrouwenspersonen en de Centrale vertrouwenspersoon zocht het overleg met de bedrijfsartsen. Tot een breed, structureel overleg waarin alle disciplines betrokken zijn, een intern netwerk, is het niet gekomen.

Een neveneffect van de interviews was dat de medewerkers waarmee wij spraken op ideeën werden gebracht door onze vragen. Zij gingen hier direct mee aan de slag, waardoor het doen van het project ook een interventie op zich was. Eén van onze vragen was bijvoorbeeld of men in de Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) vragen opgenomen had over ongewenst gedrag. Het antwoord was ontkennend, maar door deze vraag werd men op het idee gebracht dit wel te doen. Het toeval wilde dat men juist op dat moment een RI&E voorbereidde, waardoor het idee meteen in de praktijk kon worden gebracht.

Terugkijkend kunnen we de volgende succesfactoren benoemen:

- het aankaarten op het hoogste niveau;
- een betrokken en actieve bestuurder;
- het inschakelen van een onafhankelijk, extern deskundige;
- het instellen van een klankbordgroep;
- het schrijven van een projectplan (SMART);
- de COR als eigenaar positioneren (daarmee los van persoonsniveau);
- de COR-leden als ambassadeur in de diensten
- bekendheid geven aan het project;
- het project als zodanig genereerde aandacht voor het onderwerp ongewenste omgangsvormen;
- de manier van omgaan met mensen (anonimiteit garanderen, terugkoppelen);
- het met zijn tweeën doen van het project.

Het is goed geweest dat we dit project met zijn tweeën hebben gedaan. Daar zijn meerdere redenen voor:

- In de organisatie leefde het idee dat er niets gedaan hoefde te worden. Aan de ene kant bestond aanvankelijk het gevoel dat er niets aan de hand was (eerste reactie gemeentesecretaris), aan de andere kant was men overtuigd alles goed geregeld te hebben. Alles was goed zoals het was. Door dit project werd duidelijk dat er wel iets aan de hand was en dat de Regeling Vertrouwenswerk geactualiseerd moest worden. Als projectleiders breng je die boodschap. Dat kan als persoonlijke kritiek worden opgevat en mensen het gevoel geven dat ze hun werk niet goed gedaan hebben. Door met twee projectleiders te werken, wordt zowel de objectiviteit van de bevindingen en conclusies als de acceptatie daarvan vergroot.
- Je bent voor elkaar een klankbord.
- Je kunt bij de interviews rollen verdelen (vragen stellen, aantekeningen maken, observeren, verslagleggen).
- Twee mensen horen meer dan één.
- Je kunt elkaar zo nodig vervangen.
- We hebben verschillende achtergronden en zijn daardoor complementair aan elkaar.
- We hebben verschillende functies en daarmee verschillende plekken in de organisatie. Hierdoor hadden wij gemakkelijker toegang tot diverse gremia.
- Het vermindert de kwetsbaarheid van de onderzoeker en daarmee het succes van het project. Als je een dergelijk project alleen doet, kan op een later moment gemakkelijker in twijfel worden getrokken wat is gezegd. Dit heeft alles te maken met de gevoeligheid van het onderwerp.

Op initiatief van één van de leden van de klankbordgroep, een P&O-adviseur van de centrale P-afdeling, hebben wij voor ons project subsidie gekregen van het A&O-fonds Gemeenten in het kader van vernieuwende projecten. Dit droeg bij aan de status van het project en de kosten die ermee gemoeid waren.

Eén van de voorwaarden op grond waarvan wij deze subsidie gekregen hebben, was dat ook anderen zouden kunnen profiteren van onze ervaringen in dit project. Op verschillende manieren en op verschillende momenten doen wij dat dan ook.

Is het probleem opgelost? Is alles nu goed geregeld?

Nee, de organisatie is continu in beweging, medewerkers komen en gaan, waar het ene probleem is opgelost, doet zich alweer een ander voor. De wereld om ons heen staat ook niet stil. Dat maakt dat dit onderwerp voortdurend aandacht nodig heeft. Het project is gedateerd, het onderwerp ongewenste omgangsvormen niet. Zoals eerder aangegeven, heeft dit onderwerp voortdurende aandacht nodig. Met het schrijven van dit artikel hopen wij hieraan een bijdrage te leveren.

Gabriëlle Boon is secretaris van de Centrale Ondernemingsraad van de gemeente Den Haag. Toentertijd had de Centrale Ondernemingsraad een commissie Diversiteit, waar zij voorzitter van was.

Contact: gabrielle.boon-mannes@denhaag.nl

Joyce Rust was ten tijde van dit project manager van het Bedrijfsmaatschappelijk Werk van de gemeente Den Haag. Sinds juli 2013 is zij manager van het stadsdeelkantoor Leidschenveen Ypenburg bij dezelfde gemeente.

Contact: joyce.rust@denhaag.nl

Literatuur

- BIOS/VU (2014), *Aard en omvang van integriteits-schendingen binnen de Nederlandse overheid*, Den Haag: BIOS.
- BIOS/VU uit 2013 (*'Een luisterend oor'*, voor het volledige onderzoek wordt verwezen naar de site van BIOS)
- Gemeente Den Haag (2006), *Sociaal Jaarverslag*, Den Haag.
- Hofstede, G. (1991), *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Uitgeverij Olympus.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Personeels- en mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het A&O fonds Gemeenten*.

HOOFDSTUK 3

'TIEN MINIMALE VOORVALLEN VORMEN SAMEN EEN FLINKE TREND'

In gesprek met Cyndi Klap

De facilitaire dienstverlening speelt een ondersteunende, maar niettemin onmisbare rol voor elke organisatie. Van catering en schoonmaak tot beveiliging en gastvrijheid, facilitair maakt het primaire proces mogelijk.

Waar ligt de verbinding tussen deze diensten en integriteit? We vragen het Cyndi Klap, als facilitair manager verantwoordelijk voor zes UWV-panden in Nederland. 'We zijn het cement tussen de stenen van de organisatie. Dat maakt ook dat we veel zien en horen.'

UITGESTOKEN HAND

Bij het UWV werken bijna twintigduizend medewerkers in tientallen panden verspreid door het hele land. Hier ontvangen zij mensen die op zoek zijn naar werk, werkgevers die te maken hebben met het UWV, Wajongers en allerlei andere belanghebbenden. Bovendien huisvesten sommige panden medehuurlers. Te midden van deze gebruikers is de facilitaire dienst de constante factor. Cyndi Klap en haar team

dragen integraal zorg voor zes locaties. 'Met mijn team regelen we alles wat er op deze locaties moet gebeuren. Hierbij heb ik de rol van pandverantwoordelijke.'

Voor een facilitair manager zijn de gebruikers in de panden allemaal klanten. 'Zo denk je als facilitair. Intern zijn dat de UWV-divisies. Maar uiteindelijk is het UWV opgericht om, volgens de wetgeving die daarvoor staat, haar externe klanten zo goed mogelijk te bedienen.' De facilitaire dienst heeft hierin een ondersteunende rol, vindt Klap. 'Hoe beter ik het faciliteer, des te beter een interne klant zijn werk kan doen, des te efficiënter en effectiever het werkproces zal zijn, en des te contentier een externe klant is.'

Veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid vormen een rode draad tijdens het gesprek. 'We organiseren dat het hier veilig is, onze interne klant tevreden is en de externe klant zich welkom voelt. Dit sluit aan bij de visie van het hele UWV: een uitgestoken hand

naar buiten zijn.' Het facilitaire team richt zich hierbij op alles wat samenhangt met de panden. Dat draagt sterk bij aan de manier waarop klanten het UWV ervaren. 'Het begint al bij de deur, bij de manier waarop de klant het pand benadert, hoe die kan parkeren, naar binnen loopt en aan de balie ontvangen wordt. Weet degene aan de balie dat je een afspraak hebt? Zit je niet te lang te wachten? Wat straalt de spreekruimte uit? Mijn taak is ervoor te zorgen dat de klant op goede meubels zit, dat het er prettig en gastvrij is. Die *hospitality* doet er toe.'

LEVERANCIERS EN AANBESTEDINGEN

Net zoals veel andere facilitaire diensten maakt ook het UWV gebruik van externe leveranciers. 'Voor eigenlijk alles, van catering en schoonmaak tot de baliemedewerkers en beveiliging.' Maar hoe zorg je ervoor dat deze externen de juiste houding hebben en in hun gedrag de waarden van het UWV uitdragen? Hoe borg je veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid?

Dat vereist continue samenwerking. 'Tijdens de looptijd van het contract hebben we als UWV op alle lagen contact met de leveranciers. Op directieniveau, met de accountmanagers, met de uitvoering. Daar zijn continu gesprekken voor nodig, over wat we willen en hoe we dat willen bereiken.' De praktijk wijst uit dat het personeel van leveranciers kan wisselen, maar de leverancier zelf natuurlijk niet. 'Die heeft een contract voor vier jaar, met soms nog wat uitloop of optiejaar. Dus je kunt echt investeren in een leverancier, elkaar leren kennen en samen iets opbouwen. Dan krijg je samen dingen voor elkaar. Dat moet ook wel. Als ik vind dat de balie een bepaalde gastvrijheid moet uitstralen, en de leverancier vindt dat niet, dan heb ik een probleem.'

Voor een pandverantwoordelijke is het dus essentieel om goed samen te werken met deze leveranciers. 'Die spreken we regelmatig. Is bijvoorbeeld de bezetting aan de balie nog in orde, vinden de klanten dat ze de juiste dingen doen? Soms is dat niet het geval. Dan is een gesprek met de leverancier belangrijk, om de juiste oplossing te vinden.' Een succesvolle samenwerking met externe leveranciers begint bovendien al met duidelijkheid bij de aanbesteding, vindt Klap. 'Onze inkopers zitten niet in een ivoren toren, maar proberen zo goed mogelijk om de juiste opdracht in de markt te leggen. Dat wordt eerst heel breed uitgevraagd. Ze winnen advies in bij de klant, gebruiken de gegevens uit tevredenheidsonderzoeken en vragen ook ons om input. Verder nemen ze altijd het beleid van het UWV mee. Over maatschappelijk verantwoord ondernemen, bijvoorbeeld, maar ook over integriteit. Zo weten leveranciers dus van begin af aan waar ze op intekenen.'

SIGNALEREN EN MELDEN

Samen met de leveranciers spant het facilitaire team zich dus in voor de waarden veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid. Voor Klap horen deze waarden bij haar werk, zonder ze expliciet te verbinden met integriteit. In haar netwerk speelt het Bureau Integriteit (de integriteitsafdeling van het UWV) vooral een andere belangrijke rol: bij het doen en doorgeleiden van meldingen. Pandverantwoordelijkheid brengt namelijk met zich mee dat er ongewenste zaken gesignaleerd worden. 'We komen overal en zijn vaak de vraagbaak voor managers. We zijn het cement tussen de stenen van de organisatie. Dat maakt ook dat we veel zien en horen.' De rol van pandbeheerder zorgt er tevens voor dat klachten, vermoedens en problemen nogal eens bij de facilitaire dienst aangekaart worden. 'Mensen melden pandgebonden zaken toch vaker bij ons dan direct bij het Bureau Integriteit.'

Over wat voor soort meldingen gaat het dan?

‘Persoonlijke issues tussen manager en medewerker komen echt niet bij mij, maar dingen die in het gebouw gebeuren wel. Vaak zijn die dingen op zich niet zo schokkend, als je kijkt naar de waarde. Maar ook als het gaat over schilderij, koffiebekers of toetsenbord, tien minimale voorvallen vormen samen een flinke trend. Daarom geef ik alles door aan het Bureau Integriteit. En hoe klein het ook is, we vragen collega’s ook altijd om een formele melding te maken als zij iets zien, omdat er een trend achter kan zitten. Daar houd ik me dan verder niet mee bezig, het signaleren van trends doet het Bureau Integriteit.’

De meldingsbereidheid lijkt groot te zijn, maar het is niet aan facilitair om zelf actief campagne te voeren om collega’s tot melden te bewegen. ‘Wij hebben een transparant integriteitsbeleid, dat regelmatig via posters en campagnes gecommuniceerd wordt. Dus ik hoef er geen PR voor te doen om mensen iets te laten melden, dat is breed bekend. Mijn rol is wel om continu te vertellen dat ik iets ga melden. Zo voelt de interne klant zich serieus genomen en krijg je vanzelf meer meldingen.’

AANSPREKEN EN ACTUALISEREN

Behalve bij het signaleren van ongewenste zaken speelt een pandverantwoordelijke ook een rol bij het bevorderen van gewenst gedrag. ‘Denk aan roken op de aangewezen plaatsen. In onze rol is het natuurlijk goed om, als je ziet dat iets niet kan, er even iets van te zeggen. Maar we zijn geen politieagent! Uiteindelijk is de manager verantwoordelijk voor zijn eigen afdeling, ook als het gaat over integriteit.’ Of

stel dat mensen de fietsen verkeerd stallen. ‘Dan ga ik dat samen met management aan. Het is namelijk een gezamenlijk probleem. Ik voer de maatregelen uit die ik kan uitvoeren, en het management moet waar nodig collega’s aanspreken. Dat is soms wel eens spannend, maar uiteindelijk heeft iedereen een eigen verantwoordelijkheid.’

Tot slot ligt er een verbinding tussen integriteit en de facilitaire dienst in het actualiseren van beleid en maatregelen. ‘We bezoeken als collega-pandbeheerders regelmatig elkaars gebouwen om blinde vlekken te ontdekken. Je hebt namelijk altijd blinde vlekken als je dit werk doet. Dus lopen we in elkaars panden rond en geven we tips als je dingen ziet die je kunt meegeven.’ Soms blijkt uit zulke bezoeken dat beleid geactualiseerd moet worden of bestaande maatregelen kunnen worden verbeterd. ‘Dan wordt het via het Bureau Integriteit landelijk meegenomen en op de juiste plekken neergelegd. En dan krijg je een verbeteringscyclus.’

Andersom kan ook vanuit het Bureau Integriteit een verbeterpunt komen dat het facilitaire werk raakt. ‘Neem de omgang met camerabeelden. Als we camera’s hebben, dan is er daar een cameraplan voor waarin staat waar de camera’s hangen, hoe ze moeten functioneren, hoe lang de beelden bewaard blijven. Het kan zijn dat na een aantal meldingen het meldpunt aangeeft dat we het cameraplan moeten heroverwegen, bijvoorbeeld aan de hand van de vraag of we juist wel of geen camera’s in een klantzone willen hebben. Dat kan vervolgens ook landelijk weer meegenomen worden in het beleid.’

SPIN IN HET WEB

De facilitaire dienst is verbonden met de hele organisatie, is de conclusie. Pandbeheerders spannen zich in voor de veiligheid, klanttevredenheid en gastvrijheid in de panden, maar kunnen dat niet zonder de interne klanten, de leveranciers, de inkoopafdeling of het management. Een netwerk is cruciaal, aldus Klap. 'Dat is mijn functie. Zorgen dat je je netwerk hebt met leveranciers, teams, klanten. Ik ben eigenlijk de spin in het web.' En bij het UWV maken ook de collega's van het Bureau Integriteit deel uit van het netwerk. Hoe zou dit bij andere organisaties zijn?

Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl

Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl

HOOFDSTUK 4

HRM- EN INTEGRITEITSBELEID IN DE (SEMI-)PUBLIEKE SECTOR

1. INTRODUCTIE

Wanneer integriteitkwesties in organisaties opzien baren in de media, gaat het vaak om ernstige zaken en om individuen die in opspraak zijn. Het gaat bijvoorbeeld over directeuren, bestuurders, of toezichthouders die hebben gefraudeerd, zichzelf onrechtmatig of ongepast hebben verrijkt, hun vrienden hebben voorgetrokken bij aanbestedingen, of onverantwoorde financiële risico's hebben genomen met het kapitaal van hun (maatschappelijke) onderneming. Wanneer er nader onderzoek plaatsvindt naar wat er precies is gebeurd, blijkt regelmatig dat de schendingen het gevolg zijn van ongewenste gedragspatronen die in alle lagen van de organisatie waren genesteld. In de cultuur van de organisatie, of van de sector waarin de organisatie werkzaam is, zat het risico op schendingen al ingebakken. In de parlementaire enquête Woningcorporaties, die in juni 2014 is gestart, is dit patroon zichtbaar. De blikvangers zijn de corporatiebestuurders die van niet-integer handelen worden beticht, maar de enquête gaat feitelijk over het func-

tioneren van het stelsel als geheel.^[1]

Dat de cultuur binnen organisaties en binnen sectoren van groot belang is voor de mate van integriteit die organisaties kunnen realiseren, is door tal van auteurs en in tal van adviesrapporten benadrukt (Smit, 2004 & 2010; Van der Pol & Straathof, 2005; VROM, 2010; Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (Halsema), 2013; De Nederlandse Bank, 2009; Lasthuizen, 2008; Zaal, 2013). Wanneer het cultuurpatroon binnen organisaties kan aanzetten tot niet-integere gedragingen van medewerkers, is het voor een effectief integriteitsbeleid nodig om die cultuur te kunnen beïnvloeden. Dat laatste is bij uitstek een taak die binnen het HRM beleid van organisaties een plek kan krijgen.

De gedachte die wij in dit artikel naar voren brengen, is dat het voor het bevorderen van een op integer handelen gerichte cultuur binnen organisaties van groot belang is dat het HRM beleid daaraan een strategische bijdrage levert. Want HRM is, zoals wij het in dit artikel opvatten, bij uitstek het domein waarin de competenties, de attitudes en het

[1] www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/pew/

gedrag van organisatie medewerkers worden uitgelijnd met de doelstellingen en met de kernwaarden van de organisatie. HRM helpt om van de organisatie een eenheid te maken (en 'integriteit' betekent ook o.a. 'eenheid') en om een cultuur te helpen creëren waarin (kern)waarden worden gedeeld, voorgeleefd en nageleefd.

Over wat HRM beleid is – en wie daarvoor verantwoordelijk zijn – bestaan echter nogal wat misverstanden (net zo als over de vraag wat integriteitsbeleid eigenlijk 'is'). In deze bijdrage willen we de vraag beantwoorden: *Hoe verhouden HRM- en integriteitsbeleid zich tot elkaar en op welke wijze kan het HRM beleid de integriteit van organisaties helpen bevorderen?*

Daarom gaan we in de tweede paragraaf eerst in op wat HRM is en wie daarbij de belangrijkste actoren zijn. Vervolgens bespreken we in de derde paragraaf de relatie tussen HRM en integriteitsbeleid, waarna we in de vierde paragraaf een aantal praktijkvoorbeelden noemen. We eindigen in de vijfde paragraaf met een conclusie waarin een aantal aanbevelingen wordt gedaan over hoe HRM- en integriteitsbeleid elkaar kunnen versterken.

2. HRM: EEN KORTE SCHETS

De meeste mensen zullen de afkorting HRM herkennen. Dat wil echter niet zeggen dat ze daarmee ook weten wat het precies inhoudt. Voor een goed begrip van onze visie op HRM en integriteit, is het noodzakelijk dat helder is wat we onder HRM verstaan. Om één belangrijk misverstand bij voorbaat uit de weg te ruimen: HRM is niet hetzelfde als dat wat de HRM afdeling doet, het HRM beleid in een organisatie wordt namelijk door veel meer actoren dan alleen de HRM (of P&O-) afdeling vormgegeven. Zo geeft bijvoorbeeld ook een integriteitsfunctionaris vorm aan het HRM beleid in een organisatie.

Een centrale aanname in de HRM literatuur is dat de menselijke factor een belangrijke waarde voor de organisatie vertegenwoordigt en dat het effectief inzetten daarvan een belangrijk voordeel in de concurrentiestrijd impliceert. Eenvoudig gezegd gaat het bij HRM om de juiste man/vrouw op de juiste plaats. Dit laatste gaat ook op voor (semi-)publieke organisaties hoewel daar meestal geen sprake is van concurrentie. Effectief inzetten van personeel maakt echter ook publieke organisaties weerbaarder.

Het begrip HRM kent drie bouwstenen (Boselie, 2002):

- Human verwijst naar de werkrelatie tussen werknemer en werkgever.
- Resource verwijst naar de mens als bron voor het bereiken van succes voor de organisatie vanwege de aanwezige kennis, vaardigheden en competenties (menselijk kapitaal).
- Management verwijst naar de activiteiten om werknemers gewenst gedrag te laten vertonen en te laten meewerken aan het behalen van organisatiesucces.

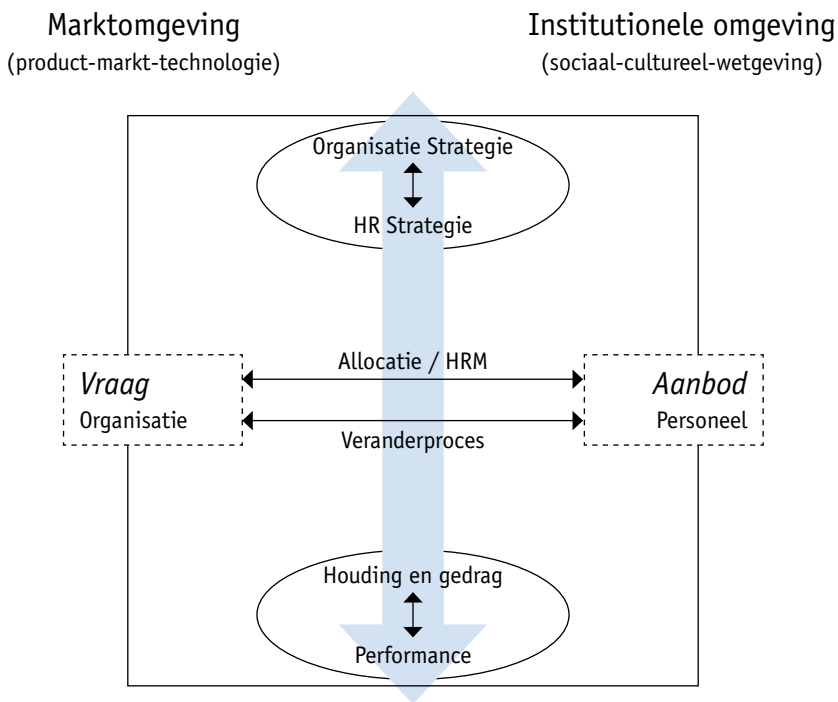
Kortom, 'HRM betreft het uitvoeren van activiteiten door een organisatie om het menselijk kapitaal in de organisatie gewenst gedrag te laten vertonen en daarmee te laten werken aan het behalen van organisatie-succes' (Steijn & Groeneveld, 2013: 5). Het feit dat in deze definitie over 'gewenst gedrag' wordt gesproken, impliceert al een relatie met integriteit. Immers, integer gedrag is ook een vorm van gewenst gedrag.

Velen zullen een traditioneel beeld van HRM hebben, waarbij HRM wordt gelijkgeschakeld met de klassieke instrumenten van personeelsbeleid om instroom, doorstroom en uitstroom van personeel in de organisatie te beheersen. Het gaat dan om zaken als werving, selectie, training, beoordeling en beloning (Bax, 2003). In de literatuur wordt in dit verband over micro HRM of MHRM gesproken (Boxall et al., 2011) en ontegenzeglijk is het goed toepassen

van deze instrumenten nog steeds van groot belang. Daarnaast wordt echter in de literatuur benadrukt dat bij het vormgeven van HRM ook rekening moet worden gehouden met lange termijnontwikkelingen in de omgeving van de organisatie (economisch, sociaal, demografisch en technologisch) en/of met de unieke kerncompetenties (b.v. een groep werknemers met een specifieke deskundigheid) waarover een organisatie beschikt. Men spreekt in dat verband over

strategisch HRM ofwel *SHRM*. Essentie daarbij is het goed doordenken van het personeelsbeleid in relatie met de context waarin de organisatie zich bevindt en de mogelijkheden waarover ze beschikt.

In een eerdere publicatie is de essentie van strategisch HRM in het Strategic Human Performance (SHP) model weergegeven (Steijn en Groeneveld, 2013).



Figuur 1: Het Strategic Human Performance (SHP) model (Steijn & Groeneveld, 2009)

Dit model maakt allereerst onderscheid tussen de organisatie en haar omgeving (die uit twee dimensies – een markt en een institutionele dimensie – bestaat). Op basis van de omgeving dient een organisatie- en HR strategie te worden geformuleerd. Deze strategie vertaalt zich vervolgens in concrete personeelsinstrumenten om vraag en aanbod in de organisatie

op elkaar af te stemmen. Vaak is een veranderstrategie noodzakelijk om dit te bereiken. De feitelijke implementatie van de HR activiteiten vertaalt zich in opvattingen en gedrag van medewerkers. Op hun beurt vertalen deze zich weer in organisatieprestaties. Het maakt immers voor de prestaties veel uit of het personeel al dan niet gemotiveerd is.

Het concept 'fit' – hier opgevat als afstemming, of passend maken – vormt een belangrijk element van strategisch HRM (Paauwe et al., 2013) in het algemeen en van het SHP model in het bijzonder. Die fit kan daarbij verschillende gedaanten aannemen. In de eerste plaats is er de fit tussen de organisatiestrategie (waar wil de organisatie heen?) en de HR strategie. Simpel gezegd: een fastfood restaurant (waar kwantiteit en doorstromingsnelheid erg belangrijk zijn) zal op een andere manier in haar personeel investeren dan een restaurant met twee Michelinsterren. Zo hoeft een fastfood restaurant bijvoorbeeld niet te investeren in de wijnkennis van een sommelier.

In de tweede plaats dienen de verschillende personeelsinstrumenten op elkaar te zijn afgestemd. Zo moet een organisatie personeel werven, beoordelen op relevante competenties (waarop al bij de werving is voorgesorteerd), diegenen laten doorstromen die het gewenste gedrag vertonen, et cetera. Alleen door een consequente afstemming – en hier zit een belangrijk aanknopingspunt voor integriteitsbeleid – zal men in staat zijn het gedrag van werknemers in een gewenste richting te sturen. Men spreekt hier wel over de noodzaak van coherentie en consistentie bij het inzetten van personeelsinstrumenten (Boxall & Purcell, 2011: 231). Zo heeft bijvoorbeeld Delery (1998) er op gewezen dat zogenoemde 'deadly combinations' – bijvoorbeeld het promoten van teamwork in combinatie met een strikt individueel prestatiebeoordelingssysteem – vermeden moeten worden.

Een derde vorm van fit betreft de mate waarin men er in slaagt het beoogde HRM beleid zoals dat op hoog niveau in de organisatie is bedacht, te doen landen op de werkvloer. Hier zitten tenminste twee belangrijke vertaalslagen (Vermeeren, 2014). In de eerste plaats moet het beoogde beleid worden geïmplementeerd door lijnmanagers, zij zijn immers degenen die het HRM beleid handen en voeten geven, bijvoorbeeld

door het voeren van beoordelingsgesprekken en het maken van afspraken over trainingen. In de tweede plaats moet het aldus geïmplementeerde beleid door de betrokken werknemers worden herkend. Of anders geformuleerd: hetgeen werknemers waarnemen zal neerslaan in hun gedrag, niet het beleid dat op papier is gezet. Dit geldt beslist ook voor integriteitsbeleid: als de gewenste (ethische) cultuur in de organisatie door de werkvloer niet wordt teruggezien in het (voorbeeld)gedrag van leidinggevende, loopt het proces van integriteitontwikkeling vast.

Het bovenstaande maakt al duidelijk waarom we hiervoor hebben opgemerkt dat HRM niet moet worden gelijkgeschakeld met hetgeen de HR of P&O afdeling doet. Feitelijk is deze afdeling vooral ondersteunend en voorwaardenstellend bezig. In de praktijk wordt het *HRM beleid* vormgegeven door andere actoren: het *topmanagement* bij het bepalen van de organisatiestrategie, het *lijnmanagement* doordat zij het beoogde beleid implementeert en *de medewerker op de werkvloer* omdat hij of zij zal handelen op basis van de interpretatie die gegeven wordt aan het beleid dat men waarneemt.

3. HRM EN INTEGRITEIT: WAT HEBBEN ZE GEMEEN?

Het is interessant om vast te stellen dat wat in de vorige paragraaf is gezegd over HRM beleid ook van toepassing is op het integriteitsbeleid in organisaties. Qua werkwijze en oriëntatie lijken HRM- en integriteitsbeleid op elkaar. Beide dienen in essentie eenzelfde doel, namelijk het afstemmen, of passend maken (de fit verzorgen) van het gedrag van medewerkers met de doelen en de (kern)waarden van de organisatie (Kaptein & Wempe, 2002; Kolthoff, 2007; Van der Pol, 2014). De accenten en instrumenten, of het toetsingskader kunnen daarbij verschillend zijn, maar de interventies zijn beide gericht op het helpen

creëren en onderhouden van een cultuur die past bij de opgave en de identiteit van de organisatie.

Voor wat betreft de in de vorige paragraaf genoemde kenmerken van (S)HRM die ook van toepassing zijn op het integriteitsbeleid gaat het om het volgende:

- Net als HRM kan integriteitsbeleid niet uitsluitend het domein zijn van een aparte functionaris of (staf)afdeling (bijv. juridische zaken, compliance-, of risicomanagement, vertrouwenspersoon) in de organisatie, maar is het de verantwoordelijkheid van alle medewerkers en echelons in de organisatie.
- Integriteit is onlosmakelijk verbonden aan de doelstellingen en opgaven van de organisatie. Het is evenzeer een strategisch managementdoel. Het gaat er om te bevorderen dat het gedrag en de oriëntaties van de medewerkers passen bij de opgave en de kernwaarden van de organisatie.
- Net als voor HRM geldt voor integriteitsbeleid dat de inhoud (welk gedrag past bij de organisatie?) kan variëren naar gelang de kernopgaven van de organisatie (waar is de organisatie voor?). Integer gedrag hoeft niet in alle organisaties hetzelfde gedrag te zijn, maar kan verschillen naar de aard van de organisatie en de verplichtingen en verantwoordelijkheden die zij heeft naar de relevante belanghouders. Een wethouder die de nieuwbouw van een sporthal moet aanbesteden kan niet op vakantie gaan met een bouwondernemer die de opdracht ambieert, een directeur-eigenaar van een commerciële sportschool die een nieuwe studio laat bouwen kan dat wel.
- Ook bij integriteitsbeleid is het belangrijk om consequent, coherent en consistent te zijn. Voor Mus-sencha (2004, p.14) vormen deze begrippen zelfs de belangrijkste dimensies en de ‘formele criteria’ van integriteit. Integer gedrag moet volgehouden worden in de tijd (consistent), het moet in alle lagen van de organisatie in dezelfde richting wijzen (coherent) en het moet in zijn consequenties goed uit te leggen zijn aan de belanghouders van de

organisatie (consequent). Een dergelijk integriteitsbeleid verschaft de organisatie een duurzame en gewaardeerde identiteit (imago).

Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen HRM- en integriteitsbeleid. Het toetsingskader voor de effectiviteit van het HRM beleid is of het de organisatie helpt om beter te presteren. Het toetsingskader voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid is of het bevordert dat het feitelijke gedrag van medewerkers overeenstemt (compliance) met het gedrag dat past bij de kernwaarden en opgaven van de organisatie (die vaak zijn geoperationaliseerd in normatieve codes, in wettelijke- en zelfgekozen regelgeving, of in mission statements). Integriteitsbeleid heeft formeel gezien (met name voor de overheidsorganisaties) eigen specifieke doelstellingen die in beeld moeten blijven en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Vanuit die specifieke verantwoordelijkheid kan het daarom zinvol zijn om het integriteitsbeleid een eigen domein te geven, mits er sprake is van een goede koppeling en afstemming (fit) met het HRM beleid.

Een interessante gedachte hierbij is, of het feit dat de openbare sector formele publiekrechtelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden heeft om integriteitsbeleid te voeren, ertoe kan leiden dat de band tussen HRM beleid en integriteitsbeleid verzwakt. Het gevolg van het bestaan van een geïnstitutionaliseerd toetsingskader binnen overheidsorganisatie zou immers kunnen zijn dat integriteitsbeleid vorm krijgt in een eigen formeel domein waardoor de organisatorische en inhoudelijke synergie tussen HRM- en integriteitsbeleid in de praktijk bemoeilijkt wordt.^[2]

[2] En misschien is deze vraag ook relevant voor de financiële sector, waar door de druk die is ontstaan vanuit regelgeving over governance en integriteit, speciale afdelingen en functionarissen voor ‘compliance’ en ‘riskmanagement’ bestaan die met name een juridische perspectief volgen.

4. INTEGRITEITSBELEID EN HRM BELEID IN DE PRAKTIJK

In de vorige paragrafen hebben we geargumenteerde dat integriteits- en strategisch HRM beleid elkaar aanvullen. De cultuur van de organisatie is daarbij de spil en de verbindende factor. De vraag die vervolgens opkomt is of in de praktijk de combinatie ook wordt toegepast en welke motieven en verwachtingen daarbij een rol spelen.

Het is niet makkelijk om deze vraag te beantwoorden, omdat gericht onderzoek naar de organisatorische relatie tussen HRM- en integriteitsbeleid niet veel voorkomt (Hogendoorn, 2007). We moeten het doen met de interpretatie van een aantal onderzoeksresultaten waarbij op een indirecte wijze deze relatie aan de orde is geweest. Ook kunnen we wijzen op ervaringen met programma's voor integriteitontwikkeling waarbij we zelf betrokken waren.

Als we om te beginnen een aantal resultaten interpreteren van onderzoek dat verricht is naar integer gedrag van medewerkers in organisaties in het algemeen en van welke factoren dat gedrag afhankelijk is, komt daaruit naar voren dat integriteitontwikkeling meer een zaak is van groepsprocessen dan van individuele competenties (Ariely, 2012; Zaal, 2013; Zimbardo, 2006). Het grootste deel van de medewerkers in organisaties laat zich niet altijd leiden door zoiets als een individueel moreel kompas dat op koers blijft tijdens zwaar weer, als de druk (van hun omgeving) groter wordt. Zij doen vooral wat de anderen doen, volgen het gedrag na van hun leidinggevenden en van hun collega's (Straathof, 2005).

Dat groepsdynamiek en een ethische cultuur voor integriteitontwikkeling belangrijk zijn en daaraan ook meer lijken bij te dragen dan formele elementen, zoals regels, codes, eedaflegging en wetten dat doen, is eveneens een conclusie die zichtbaar wordt

in studies (Erp & Huisman, 2008; Hogendoorn, 2007; Lasthuizen, 2008; Zaal, 2013). Voorbeeldgedrag van leidinggevenden draagt bij aan het bevorderen van integriteit in een organisatie, maar, zo is de interessante conclusie van Lasthuizen (2008) niet direct als een voorbeeld voor het na te volgen gedrag, maar indirect als uitdrukking van het belang dat leidinggevenden blijkbaar hechten aan een cultuur van integriteit. Als medewerkers ervaren dat het management serieus is op het thema integriteit en bereid is daarin structureel en consequent te investeren, verhoogt het de bereidheid bij medewerkers om zich meer integer te gedragen.

Deze onderzoeksresultaten laten zien dat in de praktijk de organisatiecultuur inderdaad het aangrijpingspunt is voor effectieve integriteitontwikkeling. Daarbij gaat het niet zo zeer om individuen die al of niet integer zijn, maar om gedrag en de achterliggende collectieve waarden en normen. Managers in organisaties lijken dit ook te beseffen. In een enquête onder 56 managers, bestuurders en integriteitadviseurs over strategieën voor integriteitontwikkeling geeft 97% aan dat integriteit in organisaties afhangt van cultuur en van waarden (van der Pol, 2013).

Vanuit bovenstaande gedachte zijn door managers integriteitprogramma's gestart in hun organisaties. Voorbeelden van dergelijke programma's zijn onder andere te vinden bij woningcorporaties. Deze zijn veelal opgezet binnen het domein van het strategisch HRM beleid en worden door de deelnemers als zin- en succesvol gewaardeerd (van der Pol, e.a., 2010; Vaart & Hensel, 2010).^[3] Op hoofdlijnen kennen deze programma's een vergelijkbare 'outline', namelijk:

- De medewerkers die de operationele regie hadden van het programma waren de HRM functionarissen.

[3] Nadere informatie over de beleving en het resultaat van deze programma's zijn op verzoek door de auteurs en met toestemming van de betreffende organisaties beschikbaar.

Zij waren tevens intermediair tussen de managers en de externe adviseurs die erbij betrokken waren. Er was geen aparte rol weggelegd voor bijzondere integriteitsfunctionarissen, behoudens de vertrouwenspersoon integriteit (VPI).

- De basis van het programma was gericht op het beïnvloeden van de gewenste cultuur van de organisatie. Het programma faciliteerde een organisatiebrede dialoog via workshops die tot doel had om de fit te markeren en te fatteren tussen het gewenste gedrag en de verantwoordelijkheden die bij een functie en bij een concrete werksituatie horen ('zo doen we het hier').
- Het programma maakte inhoudelijk gebruik van de input uit specifieke HRM instrumenten (bijvoorbeeld resultaten van medewerkerstevredenheidonderzoek, functioneringsgesprekken, rapportages van vertrouwenspersonen) en koppelde de resultaten van het programma weer terug naar deze cyclus. Daarbij worden nieuwe doelen gesteld die HRM binnen de organisatie wil helpen realiseren (waar moeten we de komende tijd met elkaar aan werken als het gaat om integer gedrag?).
- Het integriteitsbeleid moet om succesvol te zijn levend worden gehouden. Herhaling en structurele aandacht is daarbij van groot belang, om de aandacht en de focus vast te blijven houden (Arieli, 2012; Beck et al., 2010). De betreffende corporaties kozen er daarom voor om het (organiseren van het) vervolg op de programma's structureel in het HRM domein te positioneren.

In andere (semi-)publieke sectoren lijkt de relatie tussen HRM- en integriteitsbeleid verschillend ingevuld en organisatieafhankelijk te zijn. Bij politiekorpsen in Nederland, die al vele jaren lang aan integriteitontwikkeling doen, zijn verschillende HRM instrumenten dienstbaar aan het integriteitsbeleid (met name werving en selectie en opleidingen) (Van Tankeren, 2007; Vossen, 2007). De verantwoordelijkheid voor integriteit ligt niettemin meestal bij bijzondere afdelingen

binnen het korps, die vaak voor zowel de preventie als voor het intern onderzoek en de sanctionering van integriteitschendingen verantwoordelijk zijn. Bij de belastingdienst daarentegen drukt HRM een duidelijke stempel op het integriteitsbeleid.^[4] Ook in het onderwijs zijn inmiddels programma's in ontwikkeling waarbij HRM- en integriteitsbeleid nauw aan elkaar zijn geknoopt.

Het is moeilijk in te schatten hoe het er bij de ministeries en de gemeenten momenteel aan toe gaat wat betreft de bijdrage van het HRM beleid aan integriteitontwikkeling. Volgens het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) blijkt in de praktijk weinig bekend over hoe het integriteitsbeleid bij de overheid feitelijk is georganiseerd (Van Wijk, 2010). Er zijn aanwijzingen dat dit – ondanks het feit dat er voor de overheidsorganisaties uniforme wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het te voeren integriteitsbeleid zijn geformuleerd (zie bijv. VNG, n.d.). – nogal varieert en tamelijk pragmatisch wordt vormgegeven. Onze ervaring wijst er niet op dat de koppeling tussen strategisch HRM- en integriteitsbeleid binnen de publieke sector veelvuldig voorkomt. Misschien is dit ook een van de redenen waarom het aantal (gepercipieerde) integriteitschendingen binnen de overheid sinds 2008 niet afgenomen, maar juist toegenomen is. Opvallend is daarbij ook dat de aard van deze schendingen voor een groot deel in het domein liggen van de (ongewenste) onderlinge omgangsvormen binnen deze organisaties (De Graaf & Strüwer, 2014).

[4] Idem noot 3.

5. CONCLUSIE: HOE HRM DE INTEGRITEIT VAN ORGANISATIES KAN BEVORDEREN?

Wij hebben in dit artikel de gedachte verwoord dat een effectief en strategisch opgevat HRM beleid van groot belang is voor de bevordering van integriteit in (semi-)publieke organisaties. Bij wijze van conclusie vatten we onze gedachtelijn en enige aanbevelingen voor de praktijk als volgt samen:

- HRM beleid en integriteitsbeleid komen in de kern samen in hun invloed op de cultuur van de organisatie: het gaat over het bevorderen van het gewenste gedrag. Gedrag dat enerzijds past bij de kernwaarden en de kerntaken van de organisatie en anderzijds bij de competenties en vaardigheden van de medewerkers.
- Hoewel het micro-HRM beleid als zodanig belangrijk is, is het goed inzetten van allerlei personeelsinstrumenten onvoldoende voor succesvol integriteitsbeleid. Juist omdat het bij integriteit om het bevorderen van gewenst gedrag gaat, is afstemming met het strategisch HRM beleid noodzakelijk.
- Net zoals HRM beleid niet iets is van alleen de HR afdeling, moet integriteitsbeleid niet iets zijn van alleen van de ‘integriteitafdeling’. Leidinggeven-den en medewerkers vormen immers een integraal onderdeel van beide domeinen van beleid.
- Om blijvende aandacht voor integriteitsbeleid te garanderen kan een aparte functionaris of afdeling zinvol zijn, mits het HRM- en integriteitsbeleid goed op elkaar blijven afgestemd.
- HRM kan helpen om het gewenste gedrag te definiëren door een brede discussie in de organisatie te entameren over dilemma’s en gedragskeuzes die in het alledaagse werk aan de orde zijn: hoe doen we het hier, hoe willen we het hier doen en waarom? Na een dergelijke dialoog komt een gedrags- of integriteitcode pas tot leven.
- HRM kan helpen om het gewenste gedrag te faciliteren door medewerkers te selecteren die bij de organisatie(waarden) passen, die competent, vaardig en gemotiveerd zijn om dat gedrag ook daadwerkelijk in de praktijk te kunnen vertonen.
- HRM kan helpen om het gewenste gedrag te legitimeren door managers en leidinggevendenden te ondersteunen het goede voorbeeldgedrag te laten zien. En ze er op te wijzen als dat niet zo is.
- HRM kan helpen om een ethische cultuur (de belangrijkste randvoorwaarde voor integriteitontwikkeling) te bevorderen, door medewerkers te ondersteunen bij het signaleren van ongepaste gedragingen, door een voorziening te bieden voor het omgaan met vermoedens van integriteitschendingen (VPI), bij het stimuleren van een houding van elkaar aanspreken (feedback) en van het elkaar corrigeren als het niet goed gaat.

Pim van der Pol is directeur van Bouwen aan Integriteit, een adviesbureau dat organisaties ondersteunt bij integriteitontwikkeling.

Contact: vanderpol@bouwenaanintegriteit.nl

Bram Steijn is hoogleraar HRM in de publieke sector bij de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Contact: steijn@fsw.eur.nl

Literatuur

- Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (Hal-sema) (2013). *Een lastig gesprek*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/11/een-lastig-gesprek-advies-commissie-behoorlijk-bestuur.html>
- Ariely, D. (2012). *The (honest) truth about dishonesty: how we lie to everyone - especially ourselves* (First edit.). Londen: HarperCollins.
- Bax, E. H. (2003). *Kansrijk kiezen*. Schoonhoven: Academic Service.
- Beck, L., Montfort, A. J. G. M. van, & Twijnstra, A. (2010). *Valt integriteit te leren?: de effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeentebambtenaren*. Amsterdam: VU University Press.
- Boselie, P. (2002). *Human resource management, work systems and performance: a theoretical-empirical approach*. Erasmus University: Rotterdam.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2011). *Strategy and human resource management* (3rd ed.). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Delery, J. E. (1998). 'Issues of fit in strategic human resource management: Implications for research'. *Human resource management review*, 8(3), 289-309.
- De Nederlandse Bank. (2009). *De 7 Elementen van een Integere Cultuur; Beleidsvisie en aanpak gedrag en cultuur bij financiële ondernemingen 2010-2014*. [http://www.dnb.nl/binaries/De 7 Elementen van een Integere Cultuur_tcm46-233197.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/De_7_Elementen_van_een_Integere_Cultuur_tcm46-233197.pdf)
- Erp, J. Van, & Huisman, W. (2008). 'Toezicht en compliance'. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 2008(50), 83-95.
- Graaf, G. de, & Strüwer, T. (2014). *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Binnenlands Bestuur*. http://www.integriteitsoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/BIOS_Integriteitsschendingen.pdf
- Hogendoorn, R. A. (2007). 'Beleving van integriteit'. *Tijdschrift Voor HRM*, 73-85.
- Kaptein, M., & Wempe, J. F. D. B. (2002). *The balanced company: a theory of corporate integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and new public management*. VU Amsterdam. <http://dare.ubvu.vu.nl/handle/1871/12692>
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity*. VU Amsterdam. http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Proefschrift_Karin_Lasthuizen_tcm30-59417.pdf
- Musschenga, B. (2004). *Integriteit: over de eenheid en heelheid van de persoon*. Utrecht: LEMMA.
- Paauwe, J., Guest, D., & Wright, P (2013). *HRM and Performance: Achievements and Challenges*. UK: Wiley Press.
- Pol, P. van der. (2013). *Survey integriteitontwikkeling*. http://issuu.com/pimvanderpol/docs/survey_integriteitontwikkeling
- Pol, P. van der. (2014). *Integriteit: een theoretische verkenning*. http://issuu.com/pimvanderpol/docs/hoofdstuk_2_wat_is_integriteit
- Pol, P. van der, Bleker-van Eyk, S., & E.a. (2010). *Tussen regels en gedrag: een handboek integriteitsbeleid voor woningcorporaties*. (Aedes & VTW, Eds.).
- Steijn, B & S. Groeneveld (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Tweede herziene editie. Van Gorcum: Assen.
- Straathof, A. (2005). *Integriteit in teams*. Utrecht: Lemma.
- Tankeren, M. van. (2007). *Het preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland: onderzoek naar werking en effectiviteit*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Vaart, B. Van Der. (2010). *Integriteit te ontwikkelen via generatieve dialoog*. Haagse Hogeschool. http://issuu.com/pimvanderpol/docs/thesis_definitief_bramvandervaat/0
- Van Wijk, N. (2010). 'Top 10: Integriteitsproblemen gemeenten'. *Gemeente.nu*. <http://bit.ly/ogOFWX>
- Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Erasmus University: Rotterdam

- VNG. (n.d.). Onderwerpenindex | VNG. *VNG*. <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/integriteit/vraag-en-antwoord#t399n24832>
- Vossen, L. N. van der. (2007). *Integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland*.
- Zaal, R. (2013). *Manieren van bankieren : over bankiers, bonussen en effectief beïnvloeden van onethisch gedrag*. Assen: Van Gorcum.
- Zimbardo, P. (2006). "Van elk fatsoenlijk mens valt een duivel te maken." *Elsevier.nl*, 1–8. <http://www.elsevier.nl/Algemeen/nieuws/2006/12/Van-elk-fatsoenlijk-mens-valt-een-duivel-te-maken-ELSE-VIER104463W/>

HOOFDSTUK 5

'IN IEDER REKENKAMERRAPPORT DE VRAAG NAAR INTEGRITEIT STELLEN'

In gesprek met Petra Habets

Welke rol speelt de lokale rekenkamer bij het integriteitsbeleid? Petra Habets is voorzitter van de rekenkamercommissies van Zwijndrecht sinds 2005 en van Blaricum-Eemnes-Laren sinds 2013. Eerder was ze lid en voorzitter in andere gemeenten en was ze actief voor de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Bovendien deed Habets in 2013 met haar adviesbureau een onderzoek naar de rol van lokale rekenkamers bij integriteitsbeleid. Ze is dus de uitgelezen persoon om onze vraag te beantwoorden.

LOKALE REKENKAMERS

Elke Nederlandse gemeente moet sinds 2006 over een rekenkamer of een rekenkamercommissie beschikken. Voor provincies geldt dit sinds 2007. Waterschappen hebben de keuze of ze een rekenkamer willen. Het belangrijkste verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamercommissie is dat voor een rekenkamer praktisch alles al in de wet geregeld is, en voor rekenkamercommissies

meer vrijheid van inrichting bestaat. Maar wat doet een rekenkamer eigenlijk?

Habets: 'Rekenkamers controleren de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. Dat kan financieel zijn, maar ook gaan over bijvoorbeeld het op tijd en correct beantwoorden van brieven en e-mails.'

De controle die een rekenkamer uitvoert is niet gericht op personen, maar is op systeemniveau. 'Onderzoek naar individuen, misstanden of actuele politieke kwesties passen niet in het gebruikelijke werk. We toetsen als rekenkamer juist beleid en processen aan algemeen gangbare normen. We vragen ons af: is dit systeem in orde?' Zo blijft de rekenkamer uit de sfeer van incidenten, en kan ze een constructieve, kritische rol spelen.

De rekenkamer is onafhankelijk in het kiezen en uitvoeren van haar onderzoeken. 'We kunnen zelf bepalen wat we doen en hoe we dat aanpakken. De ambtelijke organisatie,

maar ook het college en de volksvertegenwoordiging kunnen dus onderwerp van onderzoek zijn.'

INITIATIEF

Habets: 'Meestal initieert de rekenkamer haar onderzoeken zelf. We proberen het wel vaak aan politiek relevante, actuele onderwerpen te relateren. Momenteel kun je bijvoorbeeld denken aan de stand van zaken met betrekking tot de decentralisaties naar de gemeenten. Hierbij let de rekenkamer overigens wel op de gevoeligheid van de onderwerpen.' Het is niet de bedoeling om zelf in de politieke discussie terecht te komen. Ook bij het onderzoeken van concrete integriteitskwesties of incidenten, zeker als ze persoonsgericht zijn, is een rekenkamer terughoudend.

De volksvertegenwoordiging is dus geen directe opdrachtgever. 'De volksvertegenwoordiging kan de rekenkamer wel vragen of zij een bepaald onderzoek wil uitvoeren, maar de rekenkamer moet ook kunnen antwoorden dat het niet in de doelstellingen past.' Bovendien heeft de rekenkamer zelf vaak ideeën genoeg, aldus Habets. 'Er staan genoeg interessante onderwerpen op onze jaarlijkse *long list*, waar we gezien onze capaciteit en budget niet aan toekomen.'

SAMENSTELLING

'Door de breedte van mogelijke onderzoeksonderwerpen kan de samenstelling van rekenkamers nogal uiteen lopen', zegt Habets. 'Rekenkamers of rekenkamercommissies kunnen bestaan uit professionele rekenkamerleden, volksvertegenwoordigers, burgers of andere externen. Daarbij is een commissie doorgaans nog wat vrijer van inrichting; daar kunnen ook raadsleden in zijn opgenomen.'^[1]

[1] Habets produceerde voor Raadslid.nu een reeks filmpjes om de rol van de rekenkamer te duiden. Deze zijn te vinden op de website van Raadslid.nu: <http://www.raadslid.nu/content/rekenkamertool-raadslidnu-handig-hulpmiddel-voor-raadsleden>

In 2013 publiceerde Habets een onderzoek naar de rol van rekenkamers bij integriteitskwesties.^[2] Hiervoor zijn alle rekenkamers en rekenkamercommissies benaderd. Uit het onderzoek blijkt dat rekenkamers terughoudend zijn als er sprake is van concrete kwesties. Dit lijkt terecht, want zulk onderzoek ligt ook niet in de aard van een rekenkamer. Juist om de onafhankelijke rol te behouden is het belangrijk om afstand te houden van het politieke. Habets: 'Rekenkamers stellen zich allereerst de vraag: Wie zijn wij om anderen de maat te nemen? We zijn er voor onderzoek naar doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Als het niet over incidenten gaat, past integriteit echter wel bij de opdracht van rekenkamers, vind ik. Integriteit is immers een aspect van rechtmatigheid.'

SOORTEN INTEGRITEITSONDERZOEK

'In de praktijk kan een rekenkamer op drie manieren in aanraking komen met integriteitsvraagstukken', stelt Habets. Om te beginnen in de vorm van een concrete kwestie. 'Een rekenkamer kan specifiek onderzoek uitvoeren naar personen, maar in de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks. Slechts incidenteel is een rekenkamer gevraagd om een specifieke kwestie te onderzoeken. Een rekenkamer doet bij voorkeur onderzoeken die relevantie hebben voor de toekomst. Dan levert een onderzoek naar een wethouder veel minder op dan een onderzoek naar een systeem. Bovendien, zoals ik al zei: zulk onderzoek past ook niet bij rekenkamers.'

De tweede manier waarop rekenkamers aan integriteit raken, is wanneer zij in hun reguliere onderzoeken onverwacht tegen een integriteitskwestie aanlopen. Een rekenkamer ziet dan bijvoorbeeld een schending of merkt gedrag op waarover nadere vragen te

[2] http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/documenten/verkenning_rekenkamerfunctie_en_integriteit_rapportage_april_2013.pdf

stellen zijn. 'Bijvoorbeeld bij een onderzoek naar de gunningprocedure voor subsidies. Wanneer een rekenkamer(commissie) dan onregelmatigheden tegenkomt bij een van de gunningen, heeft de rekenkamer een dilemma. Wanneer en hoe brengen we deze gevoelige informatie naar buiten? Maak je eerst je onderzoek af en vermeld je het in het uiteindelijke verslag of ga je rechtstreeks naar de burgemeester? Je wilt zelf immers ook zorgvuldig en integer te werk gaan.'

Tot slot kan een rekenkamer zelf een onderzoek initiëren naar de opzet, het bestaan en de werking van het interne integriteitsmanagementsysteem. 'Zulke onderzoeken vinden ook daadwerkelijk plaats. Recent bijvoorbeeld nog door de rekenkamers van Amersfoort en Maastricht.^[3] Die onderzochten de borging van integriteit, de formele systemen, en de kwaliteit van de uitvoering. In principe past dit dus perfect in de functie van de rekenkamer.'

'De praktijk laat vooral in de roloppvatting van de rekenkamer terughoudendheid zien, enerzijds omdat integriteit niet als vanzelfsprekend past binnen de onderzoeksdomeinen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, anderzijds zijn er pragmatische overwegingen (beperkte capaciteit/beperkt aantal onderzoeken op jaarbasis, verzoeken of interesses van de raad) die de onderwerpskeuze van rekenkamers beïnvloeden. Het onderwerp integriteit komt niet als vanzelfsprekend naar boven drijven op de onderzoeksagenda. Incidenteel komt het onderwerp wel spontaan naar voren als 'bijvangst' tijdens rekenkameronderzoek, dat wil zeggen dat onderzoek met andere doeleinden heeft geleid tot het op het spoor komen van integriteitsteksties.' (Uit: Verkenning rekenkamerfunctie en integriteit, 2013)

[3] <http://www.amersfoort.nl/4/rekenkamer/Onderzoeks-dossiers/Onderzoek-integriteitbeleid.html>
http://www.rekenkamermaastricht.nl/pdf/2014-01-19_RK_onderzoeksrapport_integriteitsbeleid.pdf

Toch worden er maar weinig van zulke beleidsonderzoeken uitgevoerd. Habets: 'Integriteitsbeleid staat regelmatig op de *long list* van onderwerpen waar rekenkamers iets mee willen doen, maar vaak komt het op de *short list* niet meer voor. Het moet relevantie hebben naar buiten. Een onderzoek naar of een systeem in orde is zonder directe aanleiding om naar het systeem te kijken, is vaak geen interessant onderzoek.'

Mocht een rekenkamer er toch voor kiezen om het integriteitsbeleid te onderzoeken, hoe ziet zo'n onderzoek er dan uit? 'Zoals gezegd, rekenkamers toetsen aan een algemeen gangbare norm. Het lastige van integriteitsonderzoek voor rekenkamers is dat het vaak zoeken is naar een norm. Uit de rapporten van Amersfoort en Maastricht blijkt overigens dat de Gemeentewet, de basisnormen en de handreikingen van BIOS als toetsingskader kunnen worden gebruikt. Daarnaast wordt het rapport *Grijs* uit 2012 wel gebruikt als kader. Er zijn dus wel normen. Ik denk dat rekenkamers juist omdat ze zorgvuldig willen zijn nog behoefte hebben aan verduidelijking van die normen. Waar moet een goed systeem van integriteitsmanagement precies aan voldoen?'

INTEGRITEITSFUNCTIONARIS

We wijzen erop dat veel overheidsorganisaties een medewerker hebben aangesteld als integriteitsfunctionaris. Habets: 'Kijk, dat is nog eens handig om te weten! Dat lijkt me een goed startpunt om inzicht te krijgen in het beleid. Nu vinden de voorgesprekken vaak plaats met de volksvertegenwoordiging of de concerncontroller. Een integriteitsfunctionaris kan daar prima bij aanschuiven. We kunnen samen met een integriteitsfunctionaris nadenken over hoe we het rekenkamerrapport laten vallen bij bestuur en organisatie. Maar ook in *de follow up* kan een integriteitsfunctionaris een rol spelen, denk ik. Vooral door uitvoering te geven aan de aanbevelingen. We willen

als rekenkamer natuurlijk graag dat de aanbevelingen doorgevoerd worden, zeker als het gaat om integriteitsbeleid.’

Voor de integriteitsfunctionaris is een rekenkamer-onderzoek bovendien een flinke steun in de rug. ‘Een rekenkamer kan een aanjagende werking hebben voor het integriteitsbeleid, zeker als het gericht is op preventie. Het voordeel van een rekenkamerrapport is ook de ‘doorwerking’. Als je kunt wijzen op een rekenkameronderzoek en de aanbevelingen uit zo’n onderzoek, weet je meer te bereiken.’

RISICO

In de integriteitsfunctionaris vindt de rekenkamer dus een logische partner om te werken aan het integriteitsmanagementsysteem. Toch zien wij nog een kink in de kabel. Anders dan bijvoorbeeld de interne accountantsdienst of afdeling controlling staat de rekenkamer namelijk buiten de ambtelijke organisatie. Hoe krijgt een integriteitsfunctionaris de aandacht van de rekenkamer? Habets: ‘Om dat te bereiken is het goed voor een integriteitsfunctionaris om het onderdeel ‘risico’ heel duidelijk in de vraag neer te leggen. Leg de nadruk op maatschappelijk belang en relateer dat aan de risico’s en de impact van die risico’s. Daar slaat een rekenkamer op aan.’

Habets denkt even door: ‘Integriteit speelt eigenlijk in de volle breedte wel een rol. Dus ook bij onderzoeken naar subsidies, groenprojecten, ga zo maar door. Nu ik erover denk, komt het misschien wel in zoveel onderwerpen terug, dat het een goed idee zou zijn om integriteit als een deelaspect in ieder rekenkameronderzoek mee te wegen!’

Rekenkamers blijken een goede partner te zijn voor de integriteitsfunctionaris. Die conclusie neemt Habets direct mee naar haar eigen rekenkamers. ‘Ik ga integriteit als subvraag in mijn rekenkameronderzoeken

opnemen. Bijvoorbeeld door standaard de vraag te stellen: is het een onderwerp waar integriteitsrisico’s kunnen spelen? Dan hoeft integriteit niet als onderwerp te strijden met de andere onderwerpen en is de aandacht voor het onderwerp constant geborgd.’

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl*

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl*

HOOFDSTUK 6

INTEGRITEIT BIJ INKOOP EN AANBESTEDINGEN

1. INLEIDING

Er wordt in Nederland veel gepubliceerd over integriteit, zowel in het algemeen als in de context van verschillende aandachtsgebieden, maar zelden in de context van een gebied waar niet-integer handelen tot grote economische schade leidt: in het kader van aanbestedingen.^[1] Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS) besteden weinig aandacht aan integriteit in het kader van aanbestedingen. Het kenniscentrum voor aanbestedingen PIANOO^[2], dat ressorteert onder het ministerie van Economische Zaken, besteedt er wel aandacht aan maar slechts in passieve zin door aanbidding van een grote verzameling van codes en handleidingen zonder enige ordening of instructie. Dat is in tegenstelling tot de aandacht die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aan het thema integriteit in het kader van de inkoop besteedt. In deze bijdrage

laat ik zien welke betekenis de OESO hecht aan een goed integriteitsbeleid op inkoopgebied, en bespreek ik de hoofdlijnen van de *OESO Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement* uit 2009.^[3] Ik doe dat in het licht van een recente ernstige integriteitsschending. Tot slot leg ik een relatie met de integriteitsfunctionaris en houd ik een pleidooi om actief gebruik te maken van de OESO Principles.

Uitleg termen

De letterlijke vertaling van 'Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement' zou moeten luiden: *Beginselfen ter versterking van de integriteit bij de overheidsinkoop*. In deze bijdrage kies ik echter voor het gebruik van de term 'richtlijnen' dit in afwisseling met de Engelse term 'principles'. De term 'richtlijnen' dekt beter het karakter van de 'principles'.

Wat betreft de termen aanbesteding en inkoop wijs ik erop dat ik deze termen in het kader van integriteit als synoniemen zal gebruiken. In Nederland wordt de term aanbesteding meestal gebruikt voor de methode van verwerving van goederen of diensten door middel van een gereguleerde openbare

[1] Dit hoofdstuk is een bewerking van: P.P. Reimer (2011), 'Integriteitsbeleid in relatie tot aanbestedingen of de relatie tussen bestuur en economie', in: H. Breunese, W. Pedroli, P. van Sasse van Ysselt (red.), *Het Schip van staat. Liber Amicorum Rene Mazel*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

[2] Professioneel Inkoop en Aanbesteding Netwerk Overheidsopdrachten: www.pianoo.nl/

[3] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264056527-en

inschrijving. Integriteit geldt echter bij elke vorm van inkoop. Voor het loslaten van het verschil in betekenis pleit ook dat in de Engelse taal ‘public procurement’ overheidsinkoop betekent, ongeacht de methode van verwerving.

2. EEN GEVAL VAN ERNSTIGE INTEGRITEITSSCHENDING

Hoewel Nederland op de lijst van corruptiegevoelige landen in positieve zin hoog scoort, betekent dit niet dat Nederland vrij is van corruptiezaken. Er zijn de laatste tijd verschillende integriteitsschendingen in het nieuws geweest. De meest geruchtmakende is die van de oud-gedeputeerde Ton Hooijmaijers. Hij is door de rechtbank Noord-Holland veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf wegens omkoping, meermalen gepleegd, en witwassen van uit misdrijf verkregen gelden. De integriteitsschending in dit geval is flagrant en duidelijk. Het is leerzaam de zaak van Hooijmaijers wat nader in beschouwing te nemen.

De inhoudsindicatie die door de rechtbank is opgesteld, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

‘De rechtbank Noord Holland heeft op 3 december 2013 Ton H., hoofdverdachte in het megaproces Oranje, veroordeeld tot een gevangenisstraf.

H. heeft zich in de periode dat hij gedeputeerde was van de provincie Noord-Holland meerdere malen als ambtenaar laten omkopen en uit misdrijf verkregen gelden witgewassen. H. heeft, aldus de rechtbank, vele malen - grote - geldbedragen van bedrijven ontvangen die zijn gedaan om H. gunstig te stemmen en om H. te bewegen zaken in een voor hun gunstige richting te laten lopen. Daarnaast is H. veroordeeld wegens valsheid in geschrift en witwassen van 15 grote geldbedragen.

Omkoping

H. heeft getracht formeel en op papier een beeld te schetsen dat hij als gedeputeerde geen advieswerkzaamheden meer zou verrichten ten einde iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. De werkelijkheid was echter volstrekt anders, doordat hij ten tijde van zijn gedeputeerdenschap van bedrijven geld ontving. H. meldde dat niet bij de Provincie, terwijl H. als gedeputeerde volgens de toenmalige Commissaris van de Koningin ook geen geld mocht aannemen.

Veroordeling

De rechtbank heeft, alles afgewogen, Ton H. veroordeeld tot een gevangenisstraf van 3 jaar’

Uit het op de website rechtspraak.nl integraal gepubliceerde vonnis blijkt dat H. voor vier omkopingsgevallen is veroordeeld. In al deze gevallen ontving H. grote bedragen van bedrijven in de verwachting dat hij iets ten gunste zou kunnen doen voor deze bedrijven. Dat varieert van beïnvloeding van een bestemmingsplanwijziging, het bevorderen van de aankoop van grond door de provincie tot het bezorgen van een overheidsopdracht van de provincie aan het omkopen-de bedrijf. De verschillende omkopingsgevallen zijn in het vonnis aangeduid met de term ‘feit’ gevolgd door een nummer. ‘Feit 3’ is een geval waarin de inspanningen van H. zouden hebben moeten leiden tot het verstrekken van een overheidsopdracht aan het betrokken bedrijf. Door zijn ambtelijke adviseurs is H. erop gewezen dat hij de aanbestedingsregels diende na te leven, maar blijkens de overwegingen van de rechtbank heeft het bijna een jaar geduurd om een door H. naar voren geschoven persoon buiten de deur te krijgen. Dit komt, volgens de getuige (ambtenaar van de provincie), deels omdat hij enerzijds de verstandhouding met verdachte goed wilde houden, maar tevens niet wilde meebuigen met deze praktijken.

De toedracht van 'feit 3' illustreert welke risico's er liggen bij een aanbesteding. In deze fase moet onder meer nagedacht worden over het voeren van een correcte marktverkenning. Er mag geen sprake zijn van een bevoordeling van bedrijven.

De OESO beveelt onder andere aan – waarover in paragraaf 4 meer – dat marktconsultaties gehouden worden op een open, gestructureerde en behoorlijke wijze. Ook verdient het aanbeveling de uitkomsten van de gesprekken met marktpartijen te documenteren.

De werkwijze van H. staat ver af van deze aanbevelingen. Hoewel uit de overwegingen van het vonnis blijkt dat H. gewezen is op zijn normafwijkende handelwijze, blijkt tegelijkertijd dat H. niet erg krachtig is afgeremd in zijn normafwijkend gedrag. Het is daarom goed kennis te nemen van de OESO-benadering en te zien welke functie deze in Nederland kan vervullen.

3. OESO-BENADERING VAN INTEGRITEIT EN AANBESTEDINGEN

De OESO is een samenwerkingsverband van 34 landen, waaronder Nederland, dat tot doel heeft beleid te ontwikkelen om het economische en sociale welzijn van de wereldbevolking te verbeteren. De OESO verricht daarvoor studies en verzamelt veel statistisch materiaal op het gebied van economie en financiën. De OESO-studies zijn vooral economisch en financieel van aard, maar het is de OESO niet ontgaan dat een goed georganiseerde en integere overheidsorganisatie een onmisbare voorwaarde is voor een goede economische en sociale ontwikkeling van een land. De OESO houdt zich daarom ook bezig met studies naar goed bestuur. De aandacht hiervoor is belegd bij het Public Governance Committee. Nederland is in dit Comité vertegenwoordigd door het ministerie van BZK/directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS).

De OESO brengt op haar website het belang van een goed aanbestedingsbeleid als onderdeel van het integriteitsbeleid als volgt onder woorden:

'Overheidsopdrachten vormen een sleutelinstrument van beleid. In normale tijden maken overheidsopdrachten in de OESO-lidstaten gemiddeld 16% uit van het bruto nationaal product. Overheidsopdrachten zijn ook een veelzijdig instrument om andere beleidsdoelen te dienen zoals milieudoelstellingen, innovatie en sociale doelen.

Echter, overheidsopdrachten vertegenwoordigen een overheidsactiviteit die het meest kwetsbaar is voor verspilling, fraude en corruptie. Dat wordt veroorzaakt door de complexiteit van deze activiteit, de omvang van de financiële stromen die ermee gepaard gaan en de nauwe interactie tussen de publieke en de private sector.'^[4]

Volgens de OESO gaat er elk jaar 400 miljard dollar verloren door fraude en corruptie, hetgeen het belang van het bestrijden daarvan benadrukt. De OESO formuleerde daar specifieke aanbevelingen voor: *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*.

Ook de Europese Commissie (EC) is blijkens het Corruptiebestrijdingsverslag dat zij op 3 februari 2014 aan de Raad en het Europees Parlement heeft uitgebracht, van oordeel dat corruptie de economie en de hele samenleving ernstige schade toebrengt.^[5] En met verwijzing naar de *Principles for Integrity in Public Procurement* van de OESO, stelt de EC met instemming vast dat de overheidsopdrachten een hoog risicogebied vormen.^[6]

Het is duidelijk. Als er één terrein van de overheid is waar het bevorderen van integriteit cruciaal is, is dat

[4] Mijn vertaling. <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm>

[5] COM (2014) 38, pagina 2.

[6] COM (2014) 38, pagina 24.

het terrein van de overheidsinkopen. Op dit gebied zou het integriteitsbeleid zich meer moeten concentreren.

Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement

Uitgaande van de kwetsbaarheid van overheidsinkopen voor fraude en corruptie, organiseert de OESO al vele jaren conferenties op het gebied van corruptiebestrijding en heeft zij zich stapsgewijs ingespannen om de *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement* tot stand te brengen. Om te beginnen zijn er conferenties georganiseerd om het thema corruptiebestrijding en integriteit onder de aandacht van de lidstaten te brengen. Er zijn vele documenten uitgebracht waarmee je een boekenkast zou kunnen vullen. Vervolgens heeft de OESO de lidstaten gevraagd best practises op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit op te sturen. Hieraan is een symposium gewijd in het najaar van 2006.^[7] In 2007 heeft de OESO de best practises gebundeld in een boek getiteld: *Integrity in Public Procurement: Good Practise from A to Z*.^[8]

Op de conferentie in 2006 is onder andere door Nederland bepleit om op basis van de good practises tot een gedragscode te komen. Dit advies heeft ertoe geleid dat de OESO vervolgens een reeks richtlijnen heeft ontwikkeld die tijdens de gehele inkoopprocedure vanaf het moment waarop de behoeftevraag wordt geformuleerd tot en met het managen van het contract, ervoor moeten zorgen dat het proces integer verloopt. Het concept is gepresenteerd op een werkconferentie in Turijn eind 2007 en bij die gelegenheid heeft de laatste fine tuning plaatsgevonden. In 2008 heeft de Council, het hoogste orgaan in de OESO dat gevormd wordt door de Permanent Vertegenwoordigers

van de lidstaten, de *Recommendation* vastgesteld. De Council heeft geen regelgevende bevoegdheden. Het uitbrengen van een *Recommendation* is de hoogste vorm van gezagsuitoefening waartoe de Council bevoegd is.

4. THE OECD PRINCIPLES FOR INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT

Integriteit is een breed begrip dat in het kader van het overheidshandelen vooral betrekking heeft op het handelen van de overheid zelf. In het kader van overheidsopdrachten is ook de integriteit van de aanbidders relevant. De OESO hanteert een ruime definitie waaronder zowel integriteitsschendingen aan de kant van de overheid als aan de kant van de private ondernemers begrepen worden. Vaak is er sprake van een combinatie van integriteitsschendingen aan beide zijden. Bij omkoping bijvoorbeeld zijn vertegenwoordigers van de publieke sector – degenen die omgekocht worden – en de private sector – degenen die de omkoping initiëren – betrokken. Het kan ook eenzijdig zijn, bijvoorbeeld een mindere kwaliteit leveren dan is overeengekomen, althans als deze mindere kwaliteit door onoplettendheid wordt geaccepteerd. Bewuste acceptatie impliceert een vorm van samenspanning tussen de private en de publieke sector.

Wat houden de Principles in? Allereerst moet opgemerkt worden dat de OESO de Principles heeft samengevat in tien richtlijnen die zijn ondergebracht in vier hoofdcategorieën. Vervolgens worden deze tien richtlijnen uitgebreid toegelicht. Na deze toelichting volgt een checklist waarin de richtlijnen een praktische toepassing vinden in elke fase van de inkoopcyclus. In boekvorm (ook te verkrijgen als pdf-document) beslaan de samengevatte Principles, de toelichting, de checklist en enkele bijlagen 138 bladzijden.

[7] OECD Symposium on Mapping out Good Practices for Integrity and Corruption Resistance in Procurement 29/30 November 2006.

[8] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en

De samengevatte Principles worden hierna in een tabel weergegeven. Daarna bespreek ik de Principles

in het licht van het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk.

Tabel 1. De pijlers van de Principles for enhancing integrity in public procurement ^[9]

De richtlijnen benadrukken het belang van procedures ter vergroting van transparantie, goed management, voorkoming van misbruik evenals verantwoording en controle bij de inkoop.

A. Transparantie

1. Zorg voor een adequate graad van transparantie in de gehele inkoopcyclus teneinde een eerlijke en onpartijdige behandeling van potentiële aanbieders te bevorderen.
2. Maximaliseer transparantie in aanbestedingen en neem voorzorgsmaatregelen ter vergroting van integriteit, in het bijzonder bij toepassing van uitzonderingen op de reguliere aanbestedingsprocedures.

B. Goed management

3. Garandeer dat publieke gelden voor de inkoop gebruikt worden in overeenstemming met de beoogde doelen.
4. Garandeer dat inkoopfunctionarissen voldoen aan hoge professionele standaarden van kennis, competenties en integriteit.

C. Voorkoming van ambtsovertreding, naleving en monitoring

5. Stel mechanismen in werking ter voorkoming van risico's voor de integriteit bij de inkoop.
6. Moedig nauwe samenwerking aan tussen de overheid en de private sector tot bewaring van hoge standaarden van integriteit, in het bijzonder bij contractmanagement.
7. Zorg voor specifieke mechanismen voor zowel de monitoring van de inkoop als de opsporing van een ambtsovertreding en de toepassing van passende sancties.

D. Verantwoording en controle

8. Richt een heldere verantwoordingsketen in samen met effectieve controlemechanismen.
9. Handel klachten van potentiële aanbieders op een eerlijke en onpartijdige wijze af.
10. Stel Non Governmental Organisations (NGO's), de media en de burgers in het algemeen, in staat de inkoop aan een onderzoek te onderwerpen.

[9] Mijn vertaling.

A Transparantie

Transparantie is een leidende richtlijn in het aanbestedingsproces. Bij aanbestedingen die onder de reikwijdte van de Europese aanbestedingsregels vallen, heeft transparantie in de eerste plaats de vorm van een wettelijke regel die verplicht tot de publicatie van een uitnodiging om een offerte in te dienen of om zich als gegadigde te melden. Transparantie moet echter in elke fase van de aanbestedingsprocedure gelden, bijvoorbeeld de goede praktijk de wegingscriteria bij de gunning zo volledig mogelijk bekend te maken.

De OESO formuleert onder deze hoofdcategorie twee richtlijnen, waarvan de eerste samenvalt met de hiervoor genoemde wettelijke regel en het tweede het oog heeft op transparante besluitvorming in het geval er gebruik gemaakt wordt van een uitzondering op de verplichting tot openbare concurrentiestelling. Deze tweede richtlijn is opmerkelijk omdat hier de vinger gelegd wordt op de mogelijkheid dat er misbruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden. De Europese wetgeving staat toe dat er in bepaalde, in de wet omschreven gevallen, geen gebruik gemaakt hoeft te worden van de openbare aanbestedingsprocedure, bijvoorbeeld in geval van dwingende spoed. Indien bijvoorbeeld van dat laatste sprake is, kan een overheidsopdracht ondershands aan een ondernemer gegund worden. De tweede richtlijn strekt ertoe dat de aanbestedende dienst in dit voorbeeld transparant is over de omstandigheden die aanleiding geven tot dwingende spoed. Mocht een ondernemer menen dat de bekendgemaakte redenen een zwak verhaal opleveren dan kan hij zich met een klacht hierover tot de rechter wenden.

B Goed management

Inkoopplanning en hieraan verwante uitgaven zijn bepalend voor het weergeven van een langetermijnvisie op de behoeften van de overheid. Overheden zouden overheidsopdrachten moeten verbinden met publieke financiële managementsystemen ter bevordering van transparantie en verantwoording, evenals ter verbetering van 'value for money' of op zijn Nederlands 'waar voor je geld krijgen'. Instrumenten zoals interne controle en auditdiensten, Algemene Rekenkamer of parlementaire commissies zouden het beheer van publieke middelen moeten monitoren, ten einde te verifiëren of de overheidsbehoeften adequaat ingeschat zijn en publieke middelen gebruikt zijn voor de beoogde doelen.

De erkenning dat functionarissen die op het terrein van de inkoop werkzaam zijn, professionals zijn, is cruciaal ter versterking van het bieden van weerstand aan mismanagement, verspilling en corruptie. Overheden zouden daarom moeten investeren op het terrein van de inkoop en moeten zorgen voor adequate incentives om hoog gekwalificeerde functionarissen aan te kunnen trekken. Zij zouden de inkoopfunctionarissen qua kennis en bekwaamheden regelmatig moeten bijscholen in de ontwikkelingen op het gebied van regelgeving, management en technologie. Inkoopadviseurs zouden op de hoogte moeten zijn van integriteitsstandaarden en in staat moeten zijn een potentieel conflict te onderkennen tussen particuliere belangen en publieke plichten, dat van invloed zou kunnen zijn op de overheidsbesluitvorming.

C Voorkomen van ambtsovertreding, naleving en monitoring

Het voorkomen van ambtsovertreding wordt hoofdzakelijk bestreken door de vijfde richtlijn die zegt dat lidstaten mechanismen in werking moeten stellen om risico's met betrekking tot integriteit bij overheidsopdrachten te voorkomen. Als mechanismen van deze aard wordt onder andere bedoeld het beschikken over een wervings- en aanstellingssysteem dat erop gericht is gekwalificeerde en integere inkoopfunctionarissen aan te stellen. Verder valt hieronder het analyseren van kwetsbare functies of activiteiten in een organisatie. Ook een meldingssysteem voor nevenfuncties en financiële belangen valt onder deze mechanismen. Het integriteitsbeleid dat in Nederland ontwikkeld is, voldoet voor een belangrijk deel aan deze richtlijn, maar het melden van financiële belangen is tot nog toe vrij beperkt ingevoerd en geldt niet voor alle inkoopfunctionarissen.

Interessanter is de zesde richtlijn die betrekking heeft op het bewaren van hoge standaarden van integriteit, in het bijzonder bij contractmanagement. Dit laatste onderdeel van de gehele inkoopketen is, naar ik uit ervaring weet, in Nederland het zwakst ontwikkeld. De uitvoering van een aanbestedingsprocedure is over het algemeen goed geregeld, maar ervoor zorgen dat de dienst of het product werkelijk volgens de overeengekomen specificaties geleverd wordt, is in de praktijk veel minder geborgd.

De zevende richtlijn is gericht op het voorzien in mechanismen om overheidsopdrachten te monitoren en foutief gedrag op te sporen en te sanctioneren. Deze richtlijn is als zodanig niet in het Nederlands aanbestedingssysteem verankerd. Dat zou een aparte toezichtautoriteit vereisen. Voor een deel vervullen de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer een rol bij de controle of de inkoop rechtmatig is verlopen. Deze rol komt aan bod in de hierna te bespreken hoofdcategory D.

D Verantwoording en controle

De achtste richtlijn beveelt aan een heldere verantwoordingslijn te vestigen met effectieve controlemechanismen. Daartoe behoort onder meer functiescheiding en een rapportageverplichting. Dat is in Nederland over het algemeen goed geregeld in de administratieve organisatie.

De negende richtlijn heeft betrekking op de afhandeling van klachten van potentiële leveranciers. Er moet gezorgd worden voor een tijdige en eerlijke procedure. In Nederland heeft een leverancier die zich benadeeld acht, toegang tot een kort gedingprocedure voor de gewone rechter. Dat werkt goed. Sinds 2013 is er daarnaast de mogelijkheid een klacht voor te leggen aan een Commissie van Aanbestedingsexperts.^[10] Deze Commissie kan echter geen bindende beslissingen geven. Fundamenteel is dat het aanbestedingssysteem voorziet in een goed werkend rechtsbeschermingsstelsel.

De tiende richtlijn is interessant omdat die maar in beperkte mate in het Nederlandse systeem is verankerd. Volgens deze richtlijn zouden overheden informatie over de hoofdelementen van grote contracten openbaar moeten maken voor Non Governmental Organisations (NGO's), de media en het grote publiek. De verslagen van toezichtautoriteiten zouden ook breed beschikbaar gesteld moeten worden ter versterking van het openbare onderzoek. In aanvulling op deze traditionele verantwoordingsmechanismen zouden overheden moeten overwegen vertegenwoordigers van NGO's en het grote publiek te betrekken bij het monitoren van aanbestedingen die significante risico's omvatten van mismanagement en corruptie. Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kan elke burger informatie krijgen over een aanbestedingsprocedure. Over het algemeen worden contracten niet integraal openbaar gemaakt vanwege bedrijfsgevoelige informatie. Ook de waarde van een contract wordt niet altijd openbaar gemaakt ook al is dat volgens de Europese aanbestedingsrichtlijn

[10] <http://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/>

verplicht, behoudens een beroep op strijd met het openbaar belang of rechtmatige commerciële belangen van ondernemers.

Een NGO actief op het gebied van corruptiebestrijding is Transparency International. Mij is niet bekend dat deze organisatie structureel betrokken is bij een bepaalde vorm van monitoring van grote overheidscontracten.

Zowel vanuit het perspectief van de burger als van NGO's, is van een openheid als door de OESO bepleit in Nederland geen sprake, althans niet van een spontane openheid.

5. DE OESO-RICHTLIJNEN TEGENOVER NEDERLANDSE GEDRAGSCODES EN HANDLEIDINGEN

Het ontbreekt in Nederland niet aan gedragscodes en handleidingen op het gebied van integriteit in relatie tot aanbestedingen. Zoals in de inleiding al is aangegeven bevat de website van het Expertisecentrum Aanbesteden een grote verzameling van codes en handleidingen. Het ontbreekt echter aan ordening, laat staan dat PIANOo enige richting geeft aan al deze documenten en handleidingen. De OESO-richtlijnen vormen een complete set richtlijnen die alle fasen van het inkoopproces bestrijkt, vanaf het formuleren van de inkoopvraag tot en met het contractmanagement. De richtlijnen richten zich tot ieder die bij de inkoop of een bepaalde fase daarin, betrokken is. Het zijn dus geen richtlijnen die alleen voor inkopers geschreven zijn. De OESO-richtlijnen bieden verder het voordeel van de status van een internationale standaard. Om al deze redenen is het zeer de moeite waard de OESO-richtlijnen te verankeren in het Nederlandse aanbestedingsbeleid.

6. INTEGRITEITSFUNCTIONARIS

Wat zou de rol van de integriteitsfunctionaris kunnen zijn bij aanbestedingen? De meeste overheidsorganisaties kennen speciale inkoopafdelingen. Er vindt op dit gebied ook schaalvergroting plaats. Bij het rijk gebeurt dat door de vorming van Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's) en op gemeentelijk terrein zijn er stichtingen opgericht die voor meerdere gemeenten de inkoop verrichten. De inkoopafdelingen zien het uiteraard mede als hun taak de inkoop integer uit te voeren. Toch is dat niet voldoende. Niet alle inkoop vindt plaats met inschakeling van gespecialiseerde inkoopafdelingen. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt het beleid door andere afdelingen van de overheidsorganisatie uitgevoerd. Over het algemeen begint de voorfase van een inkooptraject bij een beleidsafdeling. De kracht van de OESO-Principles is dat deze de hele cyclus van het inkooptraject bestrijken, van de voorbereiding van de inkoop tot en met de uitvoering van het contract. Niet alleen is de beginfase niet altijd belegd bij de inkoopafdeling, ook de eindfase – het contractmanagement – is daar niet altijd ondergebracht. Met deze constatering lijkt mij dat er ook op inkoopgebied een rol is weggelegd voor de integriteitsfunctionaris.

Volgens de Leidraad van BIOS 'De integriteitsfunctionaris en de relatie met het (top)management'^[11] zou de integriteitsfunctionaris een positie moeten hebben die dicht bij de top van een overheidsorganisatie is gelegen. Dat is de positie van waaruit de integriteitsfunctionaris het gehele werkteerrein van de organisatie kan overzien. In deze positie kan de integriteitsfunctionaris in gesprek gaan met alle afdelingen die op enigerlei wijze betrokken kunnen zijn bij een overheidsopdracht voor diensten, leveringen of werken, en nagaan of bekend zijn met de richtlij-

[11] http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_De_integriteitsfunctionaris-leidraad_A5.pdf

nen voor integriteit bij de inkoop en ze ondersteunen bij het werken volgens deze richtlijnen. Belangrijk is dat de integriteitsfunctionaris op de hoogte is van de verschillende fasen van de inkoop.

Dichtbij de top bevindt de integriteitsfunctionaris zich tevens in de positie om samen met het ambtelijk hoofd van de organisatie, de secretaris-generaal, de griffier of de gemeentesecretaris, het gedrag van die bestuurders of ambtenaren die zich niets aan de integriteitsrichtlijnen gelegen laten liggen, bij te sturen. Het is goed hierbij te bedenken dat in een overheidsorganisatie integriteit niet goed kan functioneren als de focus niet ligt op de integriteit van de politiek-ambtelijke omgeving waarin politici, bestuurders en ambtenaren functioneren. In interactie met elkaar hebben politici en ambtenaren tot taak de integriteit van iedere functionaris zelf, en van de organisatie waarin zij werkzaam zijn, te bewaren. Een integriteitsfunctionaris kan hierin een spilfunctie vervullen. Dat is nodig, zo leert de zaak H.

7. SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Met deze bijdrage heb ik aandacht willen vragen voor het belang van de overheidsinkopen als sleutelinstrument van beleid en de kwetsbaarheid voor verspilling, fraude en corruptie. Om die reden is de bestrijding van corruptie en het bewaren van de integriteit bij aanbestedingen van wezenlijk belang. Het Nederlands integriteitsbeleid zou meer aandacht moeten geven aan het integriteitsaspect bij aanbestedingen. De OESO-richtlijnen ter versterking van de integriteit bij aanbestedingen laten zien dat deze een zeer bruikbaar en nuttig instrument vormen ter bewaring van de integriteit bij aanbestedingen. De *OESO Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement* verdient het om in het Nederlandse integriteits- en aanbestedingsbeleid geïntegreerd te worden. De integriteitsfunctionaris kan hierbij een belangrijke en nuttige rol vervullen.

Mr. Peter P. Reimer is oud-plv. Juridisch Adviseur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is thans lid van het college van bestuur van de Stichting Publiek Bestuur, een kenniscentrum op het gebied van goed bestuur.

Contact: prpubliekbestuur@gmail.com

HOOFDSTUK 7

‘MEDEWERKERS HANDELEN SOMS NIET-INTEGER OM HUN WERKPROCES TE VERGEMAKKELIJKEN’

In gesprek met Jan Renshof

Waar ligt de verbinding tussen beveiliging en integriteit? Jan Renshof is hoofd van een samenwerkingsverband van de ministeries van OCW, SZW en Financiën, dat zich richt op een integrale aanpak van veiligheid, integriteit en crisismanagement (VIC). VIC houdt toezicht op de beveiliging, integriteit, crisismanagement en privacybescherming in deze organisaties. Bovendien stimuleert en ondersteunt het VIC hen op deze onderwerpen. Renshof weet dus bij uitstek hoe veiligheidsbeleid en integriteitsbeleid elkaar kunnen versterken.

DRIE PIJLERS

Beveiliging kent drie belangrijke pijlers: personele beveiliging, fysieke beveiliging en informatiebeveiliging. Renshof: ‘We beschikken hier over informatie die de vitale belangen van de staat of van de bondgenoten kan schaden. Dat mag niet in de verkeerde handen vallen. Bovendien moeten we, daar waar grote politieke of financiële

belangen spelen, beducht zijn op mollen. Het is dus belangrijk om de toegang tot informatie goed te organiseren. Hoe bescherm je zulke informatie? Welke functies zijn extra gevoelig? Wie komt er op zo’n functie terecht? Daar moet je niet al te lichtzinnig mee omgaan.’

PERSONEEL

Met personele beveiliging probeer je te voorkomen dat de verkeerde mensen op de verkeerde plek komen. ‘Dat kan onder meer door sollicitanten goed te screenen. Ga niet alleen af op een sollicitatiebrief, maar verifieer ook de diploma’s en trek referenten na. Zulke ‘extra handelingen’ willen er in de praktijk nogal eens bij inschieten. Wacht je tot de VOG is ontvangen of stel je de sollicitant alvast aan? Toch zijn zulke checks juist van belang. Je kunt veel schade aan de achterkant voorkomen als je alert bent aan de voorkant.’

GEBOUW

Fysieke beveiliging gaat over de fysieke toegang tot het gebouw: de sloten, deuren, poorten en toegangspunten. In de ogen van Renshof zijn de medewerkers hierin de belangrijkste schakel. 'De fysieke veiligheid in het gebouw is afhankelijk van de gebruikers, en vooral de mensen op de receptie. We hebben weleens gewelddadige eenlingen die met veel rumoer verhaal komen halen. Als de receptie haar werk niet goed doet en mensen binnenlaat zonder dat zij gelegitimeerd zijn, dan wordt het lastig. De kans dat mensen ongeoorloofd het gebouw binnen weten te komen moet zo klein mogelijk blijven.'

INFORMATIE

Ook de informatiebeveiliging is een hele uitdaging, nu op de ministeries veel mensen tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken. Renshof: 'Het mag niet gebeuren dat een kwaadwillend persoon ongemerkt documenten kan lezen of wijzigen.' Dat vereist in de eerste plaats technische maatregelen. Daarmee is de informatiebeveiliging nog niet gegarandeerd. 'De onderliggende gedachte is: elke collega moet erop kunnen vertrouwen dat wat de organisatie aanreikt veilig en integer is. Een iPad moet in orde zijn voor iedereen die er normaal mee omgaat. Maar wie er zelf mee gaat fröbelen, moet zich realiseren dat hij daarmee zichzelf en de organisatie kwetsbaar maakt.'

Een ander voorbeeld: 'Medewerkers werken steeds meer thuis en onderweg. Dan moeten we in de eerste plaats voorzichtig zijn dat datadragers of fysieke dossiers niet vergeten worden. Maar in elke organi-

satie komen ongelukjes voor. Daarom probeer ik het bewustzijn te kweken om de kwetsbaarheid zo klein mogelijk te houden. Fouten maken mag, maar het liefst niet twee keer dezelfde fout. Als het toch gebeurt, wees dan eerlijk, transparant en oprecht om de schade te beperken. Meld het direct als er een dossier in de trein achterblijft, zodat we de juiste maatregelen kunnen nemen. Zo voorkom je bijvoorbeeld dat de minister tijdens een interview met onverwachte feiten wordt geconfronteerd.'

GEDRAG

Het gedrag van medewerkers is cruciaal voor de integrale veiligheid, stelt Renshof. 'Je komt telkens weer uit op regels, kaders en afspraken, die nageleefd moeten worden. Je komt dus uit bij mensen. Goed omgaan met informatie raakt zo enorm aan integriteit.' Over het algemeen gaat dat redelijk goed, vindt Renshof. 'Maar een organisatie is een levend geheel. Die zoekt liever de gemakkelijke weg. Mensen vinden het soms handig om even ergens aan voorbij te stappen. We hadden laatst een voorbeeld van zulk niet-integer gedrag. We zagen vanuit ICT dat iemand die echt afwezig was, toch actief leek in de *workflow*. Hij had zijn wachtwoord dus afgegeven aan collega's. Toen hebben we het account geblokkeerd. De afdeling was vervolgens in rep en roer, want die kon niet verder. Dat is één van de constante bedreigingen waar ik mee te kampen heb: medewerkers handelen soms niet-integer om hun werkproces te vergemakkelijken.' Renshof ziet deze neiging telkens terug. 'Dan probeer ik mee te geven: weet dat je risico's loopt!'

TOEZICHT, ADVISEREN, STIMULEREN

Als het gaat over integriteit en beveiliging, dan heeft het VIC dezelfde rol: toezicht houden en adviseren.

Renshof: 'Namens de SG bevaag ik lijnmanagers periodiek op die terreinen, van incidenten en kwetsbare functies tot knelpunten in de organisatie. Bovendien doen we risicoanalyses, audits en incidentenregistratie. Zo zien we toe op de uitvoering van de rijksbrede beveiligings- en integriteitsvoorschriften. Het beeld dat naar voren komt, bespreek ik met de directies binnen de departementen en gaat naar de SG's. In een cyclus van *plan, do, check* en *act* moet de organisatie vervolgens weer de nodige aanbevelingen uitvoeren.'

Bij het uitvoeren van de aanbevelingen speelt het VIC ook een rol. 'We houden toezicht, maar tegelijkertijd bevorderen en stimuleren we de beveiliging en de integriteit. Gevraagd en ongevraagd.' Het VIC richt zich hierbij vooral op de direct leidinggevenden. 'Als het gaat over beveiliging en integriteit is lijnverantwoordelijkheid bij ons het uitgangspunt. In de loop der jaren zijn de verantwoordelijkheden van de lijnmanagers enorm toegenomen. Die hebben dus vragen en misschien wat handelingsverlegenheid. Daarom helpen en adviseren wij hen.'

TOOLBOX

VIC ondersteunt het management bij het waarmaken van haar verantwoordelijkheden, een rol waarin veel integriteitsfunctionarissen zich zullen herkennen. 'De achterliggende filosofie is om het de manager zo gemakkelijk mogelijk te maken. Een lijnmanager moet weten hoe hij tegen zijn eigen organisatie aan moet kijken. We proberen er met het VIC voor te zorgen dat hij *in control* kan zijn op beveiliging en integriteit.'

Hiervoor ontwikkelde het VIC een *toolbox* integrale beveiliging, met kaders, *good* en *best practices* en checklists. In de *toolbox* vinden managers handvatten om grip te houden en kwetsbaarheden te voorkomen. Renshof: 'Als de lijnmanager op het activiteitenoverzicht afleest waar hij rekening mee moet houden, kan hij een heel eind komen om *in control* te zijn.'

PRIKKELEN

Renshof: 'Wij zijn er ook om de lijnmanager een spiegel voor te houden. Hij is verantwoordelijk voor de integriteit van zijn organisatie. Ik niet, de SG niet. Hij. En hij moet er zicht op hebben.' Soms vraagt dat om een prikkel. 'Eens in de zoveel tijd moet je de organisatie weer herinneren aan de *clean desk policy*. Dat heb ik eens gedaan door aan het einde van de dag op alle afdelingen een foto te laten maken van elk bureau waar nog iets op lag. Bij de daaropvolgende vergadering gaf ik elke directeur de foto's van zijn afdeling. De een had maar een dun envelopje, terwijl de ander een flinke stapel kreeg. Dan wordt er wel even naar elkaar gekeken.'

TECHNIEK EN GEDRAG

De integrale veiligheid van een organisatie is in de visie van Renshof afhankelijk van techniek én gedrag. Zonder integriteit zijn technische maatregelen namelijk nooit afdoende. Is integer gedrag volgens Renshof dan hetzelfde als veilig gedrag? 'Integriteit is voor mij een onderdeel van integrale beveiliging. Dat zou je niet los kunnen zien, je komt het op alle momenten van de dag tegen.'

Daarom is de verbinding tussen beveiliging en integriteit van meerwaarde voor de medewerkers van de ministeries, vindt Renshof. 'De doelgroep is iedere keer dezelfde. Breng je acties over integriteit en beveiliging gecoördineerd naar de doelgroep toe, dan versterken ze elkaar. Juist door de onderwerpen met elkaar te verbinden, laat je zien dat er zoveel overeenkomsten en verbanden zijn. Dat iedereen onbewust bekwaam is op het gebied van integrale beveiliging, is mijn prachtige stip op de horizon.'

BIJZONDERE CONSTRUCTIE

In het VIC zijn drie ministeries een zeer nauwe samenwerking aangegaan op het gebied van integriteit en beveiliging. Liggen de beide vakgebieden in deze bijzondere constructie niet te dicht bij elkaar, en komen ze zo voldoende tot hun recht? In zijn organisatie ziet Renshof vooral de voordelen. 'Door samen te werken, breng je de zaken voor een integraal verantwoordelijke lijnmanager bij elkaar. Dan kom je gemakkelijker aan tafel bij een manager. Die hoeft nu namelijk nog maar één gesprek te voeren, in plaats van drie verschillende gesprekken over drie gerelateerde onderwerpen.'

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl*

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl*

HOOFDSTUK 8

DE ONDERNEMINGSRAAD
EN INTEGRITEIT

1. INLEIDING

Welke positie kan de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken innemen? Daarbij ligt de nadruk op het begrip 'kan'. Er bestaat geen vast recept hoe de ondernemingsraad met integriteitsvraagstukken en integriteitsbeleid zou moeten omgaan. Iedere situatie vraagt om maatwerk.

In deze bijdrage geef ik allereerst een korte inleiding op de rol van de ondernemingsraad in algemene zin. Daarna laat ik zien op welke manier de ondernemingsraad bij integriteitsvraagstukken en het integriteitsbeleid van de organisatie kan worden betrokken. Meer specifiek ga ik vervolgens in op:

- de ondernemingsraad als klokkenluider c.q. doorgeefluik;
- De ondernemingsraad en zijn voorbeeld-functie.

2. DE ONDERNEMINGSRAAD.
HOE ZIT HET OOK
ALWEER?

Iedere organisatie die in de regel vijftig of meer werknemers in dienst heeft, is in principe gehouden om een zogenoemde 'ondernemingsraad' in te stellen. Dit is geregeld in de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Deze ondernemingsraad bestaat uit door en uit het

personeel gekozen leden. De wet kent aan deze ondernemingsraad vervolgens een aantal rechten toe. De belangrijkste zijn:

- het recht om overleg te voeren;
- het recht om informatie op te vragen;
- het recht om initiatieven te suggereren;
- het recht om advies uit te brengen ter zake belangrijke organisatorische aangelegenheden, zoals reorganisaties en fusies;
- de verplichting voor de werkgever om aan de ondernemingsraad over bepaalde arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheden instemming te vragen alvorens het besluit wordt genomen.

Wanneer de ondernemingsraad van mening is dat zijn rechten worden geschaad, kan hij dit voorleggen aan de rechter. Het betreft dan ook een belangrijke stakeholder binnen een organisatie.

3. DE ONDERNEMINGSRAAD
EN HET
INTEGRITEITSBELEID

In het bedrijfsleven is integriteit niet specifiek wettelijk geregeld. Dit wordt aan de 'markt' overgelaten. Dit los natuurlijk van het verbod op omkoping et cetera. Hoe het bedrijf omgaat met integriteit moet hij zelf bepalen. Onder maatschappelijke druk, waaronder de opmars van het maatschap-

pelijk verantwoord ondernemen, gaan steeds meer bedrijven over tot het opstellen van een zogenoemde *code of conduct*. Hierin geeft een bedrijf aan hoe hij integer op de markt opereert. Daarbij valt te denken aan een verbod op het betalen van steekpenningen of het niet verkopen van producten die door kinderarbeid zijn vervaardigd. De sanctie op overtreding zal dan arbeidsrechtelijk in het ergste geval ontslag op staande voet zijn.

Binnen de overheid is dit anders. De Ambtenarenrechtwet heeft dit ook wettelijk in artikel 125quater vastgelegd. Daarbij wordt aan de overheidsorganen de wettelijke opdracht verstrekt om een integriteitsbeleid te voeren. Met het oog daarop moet ondermeer een gedragscode voor goed ambtelijk handelen worden opgesteld. In het op te stellen integriteitsbeleid moet aandacht worden besteed aan 'het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie'. Tevens is het de bedoeling dat het integriteitsbeleid onderdeel uitmaakt van functioneringsgesprekken en het te voeren werkoverleg. Ook moet door middel van scholing aandacht worden besteed aan het integriteitsbeleid. Tevens moet het overheidsorgaan jaarlijks rapporteren omtrent het gevoerde integriteitsbeleid. Bij het bevoegde gezag bestaat een bepaalde mate van vrijheid om hieraan zelf invulling te geven.

De wetgever heeft het integriteitsbeleid niet expliciet als taak bij de ondernemingsraad neergelegd. Zo bestaat hieromtrent geen expliciet advies- of instemmingsrecht. Wel kan het aan de overlegtafel aan de orde komen. De specifieke overlegverplichting van de WOR richt zich op het naleven van arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden, de arbeids- en rusttijden, het waken tegen discriminatie en milieuaangelegenheden (vgl. artikel 28 WOR).

Dat brengt met zich mee dat de ondernemingsraad slechts op een aantal onderdelen een specifieke opdracht krijgt vanuit de wet. Daarnaast valt het

natuurlijk onder het algemene overleg-, informatie en initiatiefrecht wat aan de ondernemingsraad toekomt.

Voor wat betreft het instemmingsrecht wordt het vaststellen van integriteitsbeleid niet expliciet genoemd als aandachtspunt van de ondernemingsraad. Echter, per onderwerp moet worden gekeken of het vaststellen van integriteitsbeleid niet valt onder de instemmingsplichtige onderwerpen die (limitatief) staan vermeld onder artikel 27 lid 1 WOR. In de praktijk komt het regelmatig voor dat het vaststellen van integriteitsbeleid op onderdelen instemmingsplichtig is. Daarbij valt te denken aan een situatie waarbij de invoering van het integriteitsbeleid leidt tot de invoering, wijziging of intrekking van:

- een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid;
- een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid;
- een regeling op het gebied van de personeelsopleiding;
- een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling;
- een regeling op het gebied van het werkoverleg;
- een regeling op het gebied van de behandeling van klachten;
- een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen;
- een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen.

Om enkele voorbeelden te noemen:

- Een werknemer die zich niet houdt aan het integriteitsbeleid zal veelal ontslag krijgen. Dit betreft dan een ontslagregeling. Het aanpassen van een ontslagregeling is instemmingsplichtig.
- Een werkgever besluit om in het vervolg bij werknemers een antecedentenonderzoek te doen. Dit

- betreft het vaststellen c.q. aanpassen van een aanstellingsbeleid en is derhalve instemmingsplichtig.
- Het omgaan met integriteitskwetsies wordt onderdeel van de beoordelingscyclus. De wijzigingen van een beoordelingsregeling behoeft de instemming van de ondernemingsraad.
 - Computergebruik wordt door de werkgever gemonitord. Dit betreft een voorziening die geschikt is om als personeelsvolgsysteem te fungeren. Als gevolg hiervan is ook dit instemmingsplichtig bij de ondernemingsraad.

Als gevolg hiervan zijn met name implementatiekwetsies vaak (via een omweg) instemmingsplichtig.

Alhoewel integriteit dus niet expliciet als taak van de ondernemingsraad wordt genoemd, kan hij dit wel naar zich toe trekken. Immers, de ondernemingsraad is ingesteld 'in het belang van het goed functioneren van die onderneming in al haar doelstellingen verplicht om ten behoeve van het overleg met en de vertegenwoordiging van de in de onderneming werkzame personen'. Vide artikel 2 WOR. Een integere organisatie kan hieronder worden geschaard. Dit brengt met zich mee dat een ondernemingsraad initiatieven kan ontwikkelen ter zake het te ontwikkelen c.q. toe te passen integriteitsbeleid. Daarbij zal de ondernemingsraad telkens een goede afweging moeten maken tussen het belang van de medewerkers en de organisatie. Het bekende dilemma daarbij wordt verwoord in het adagium 'een beetje integer bestaat niet'. In het bijzonder gaat het dan om de positie van de medewerkers in privé-tijd. Bekende voorbeelden hiervan zijn de twitterende ambtenaar, de ambtenaar die lid is van een motorclub et cetera. De ondernemingsraad kan dit onderwerp naar zich toe trekken en voorstellen hieromtrent doen.

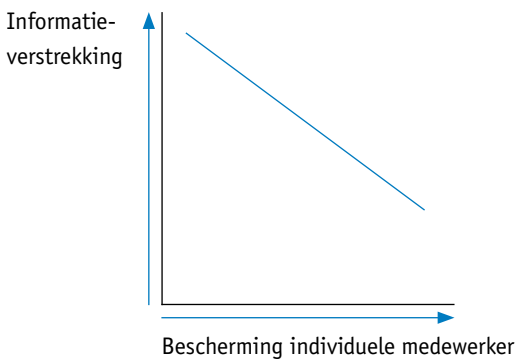
4. DE ONDERNEMINGSRAAD ALS KLOKKENLUIDER C.Q. DOORGEEFBUIS

Op welke manier kan een ondernemingsraad omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen die hem ter ore komen? Veel organisaties, en zeker overheidsorganisaties, hebben een klokkenluidersregeling. Alsdan kan worden aangesloten bij deze regeling. Een ondernemingsraad kan dan volstaan met een verwijzing naar deze procedure. Vervolgens kan de ondernemingsraad dit ook monitoren.

Een andere vraag is of naast de klokkenluidersregeling de ondernemingsraad ook zelf iets moet ondernemen. Dit vormt doorgaans een dilemma. Immers, bij een signaal uit de organisatie moet je ook afvragen of dit signaal wel juist is. Kiest de ondernemingsraad al dan niet op voorhand partij? En welke positie neemt de ondernemingsraad in gedurende een integriteitsonderzoek? Een ondernemingsraad kan besluiten om gedurende het onderzoek alle onderzoeks- en gespreksverslagen te lezen. Maar moet je dit ook wel willen als ondernemingsraad? Er zit een privacyaspect aan, waarbij mensen juist vrijuit moeten kunnen praten. En worden mensen niet op voorhand beschadigd? Een geheimhoudingsclausule lijkt op papier uitkomst te kunnen bieden, maar is dat ook in de praktijk zo bij een ondernemingsraad van vijftien personen, waarbij nota bene enkele leden wellicht, al dan niet indirect, als medewerker bij de desbetreffende afdeling worden getroffen? Om deze redenen kiezen ondernemingsraden er dan ook vaak voor om enkel als aanjager voor een onderzoek te fungeren, en dan te wachten op de eindrapportage. Deze laatste moet dan vaak ook met de belangen van alle betrokkenen rekening houden. Daarbij komt dat transparantie naar buiten niet altijd goed werkt. Los van het beschadigen van medewerkers, zie je dat naar aanleiding van een rapportage wellicht rechtspositionele maatregelen moeten worden getroffen. Ergo, de rapportage is het

begin voor bijvoorbeeld overplaatsingen, disciplinaire sancties (waaronder strafontslag) en wellicht ook nog strafrechtelijk onderzoek en daarop volgend vervolging. Volledige transparantie kan dit vervolgtraject frustreren. Dit terwijl vanuit de organisatie eveneens een roep om het verschaffen van duidelijkheid komt. Een ondernemingsraad die hiermee wordt geconfronteerd zal binnen dit gebied moeten laveren.

Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Er bestaat dan ook geen vast recept voor een ondernemingsraad om hierbinnen te handelen bij integriteitskwesies. Soms is het beter om aan de zijlijn toe te kijken. Maar probeer dat als ondernemingsraad maar uit te leggen aan de achterban.

Een bijzondere situatie komt vervolgens in het geval dat een klokkenluidersregeling niet kan functioneren. Een situatie die gelukkig niet vaak voorkomt, maar desalniettemin toch moet worden genoemd. De zwakheid van klokkenluidersregelingen is dat deze zich (nagenoeg) volledig richten op de ambtelijke organisatie. Maar wat nu als integriteitsschendingen plaatsvinden buiten de ambtelijke organisatie. Met andere woorden: binnen het politieke apparaat. Daarbij valt te denken aan misbruik van positie door gemeenteraadsleden of een lid van het college van burgemeester en wethouders. Gelukkig komt dit in Nederland niet al te vaak voor. Probleem is dat de klok-

kenluidersregelingen geen machtsmiddelen kennen om hiertegen op te treden. De macht van bijvoorbeeld de gemeentesecretaris is in een dergelijke situatie beperkt. Een ondernemingsraad kan dan een belangrijke rol spelen. Van belang is dat alvorens een ondernemingsraad iets kan betekenen, hij wel over een goed dossier moet beschikken. Harde feiten, al dan niet vastgelegd in een zogenaamd zwartboek. Vervolgens zal de ondernemingsraad met dit in de hand een strategie moeten innemen. Daarbij valt te denken aan dit te bespreken binnen het ambtelijk apparaat of een persoon met gezag binnen de (politieke) organisatie. Binnen een gemeente kan de burgemeester vaak een dergelijke positie innemen. Wanneer dit interne traject niet werkt, kan naar buiten worden gegaan. Het benaderen van pers en politiek moet doorgaans voorzichtig worden gedaan. Dit teneinde beschadiging van onschuldigen te voorkomen.

5. DE ONDERNEMINGSRAAD EN ZIJN VOORBEELDFUNCTIE

De ondernemingsraad heeft als belangrijke stakeholder een voorbeeldfunctie richting de organisatie. Werkt de ondernemingsraad zelf wel integer? Daarbij valt te denken aan:

- Wordt integer gekozen voor een trainer en/of adviseur die de ondernemingsraad begeleidt?
- Gaat de ondernemingsraad integer om bij het verkrijgen en verspreiden van informatie?
- Vinden verkiezingen en besluitvorming eerlijk en transparant plaats?
- Hoe wordt omgegaan met faciliteiten zoals vrijstellingen?

Een ondernemingsraad zal dan ook vaak naar zichzelf moeten kijken. Enerzijds om te voorkomen dat er sprake is van 'de pot verwijt de ketel'. Anderzijds omdat het functioneren van de ondernemingsraad en

zijn leden steeds vaker onder een vergrootglas wordt gelegd. Dit brengt met zich mee dat een ondernemingsraad ook voortdurend kritisch naar zijn eigen functioneren moet kijken.

6. DE SAMENWERKING MET DE ONDERNEMINGSRAAD

Duidelijk is dat de ondernemingsraad bij de samenwerking met andere stakeholders binnen de overheidsorganisatie een rol kan claimen. Daarbij valt te denken aan politiek, vertrouwenspersoon, managers en de integriteitsfunctionaris. Doorgaans zal een ondernemingsraad ook iets wensen te doen bij mogelijke integriteitsschendingen. Er treedt bij concrete integriteitskwesties (en vermoedens hiervan) echter wel vaak het dilemma op dat een ondernemingsraad is ingesteld voor de gehele onderneming. In dat kader houdt hij zich niet bezig met aangelegenheden van individuele ambtenaren. De ondernemingsraad is immers ingesteld voor de gehele onderneming. Integriteitskwesties bevinden zich precies op het snijvlak van dit geheel.

De integriteitsfunctionaris en/of de vertrouwenspersoon kent deze beperking niet. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat ook voor de vertrouwenspersoon c.q. de integriteitsfunctionaris geldt dat deze zich niet mag laten leiden door een arbeidsconflict. Integriteitsvraagstukken raken direct de organisatie in haar geheel.

En daar komt ook meteen de samenwerking tussen hen en de ondernemingsraad aan de orde. Ze kunnen informatie uitwisselen en de temperatuur binnen de organisatie meten. Dit vanzelfsprekend met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid. Immers, de integriteits- en de vertrouwenspersoon zijn doorgaans ook gebonden aan hun vertrouwelijkheidspositie. Niet alles kan en mag worden gecommuniceerd. Daar staat tegenover dat de ondernemingsraad,

zoals eerder ook al aangegeven, vaak in een spagaat terechtkomt.

De concrete samenwerking komt eens te meer in problemen wanneer de vertrouwenspersoon niet goed functioneert. Ook dan zal de ondernemingsraad actie moeten ondernemen. Echter, een dergelijke actie zal wel goed gefundeerd moeten plaatsvinden, met andere woorden de ondernemingsraad zal voldoende feiten en omstandigheden moeten stellen waaruit daadwerkelijk blijkt dat van een disfunctioneren sprake is.

7. AFRONDING

Leden van een ondernemingsraad hoeven geen experts op het gebied van integer gedrag en integriteitsbeleid te zijn. De leden van de ondernemingsraad zullen, net als alle andere medewerkers binnen een arbeidsorganisatie, doordrongen moeten zijn dat integriteit een belangrijk onderwerp is en dat ondernemingen daar vaak ook interne regelingen voor hebben. Deze moet je kennen. Tevens moet een ondernemingsraad voortdurend begrijpen dat hij integer moet handelen.

Een ondernemingsraad zal zelf moeten bepalen hoe actief hij al dan niet op dit werkteerrein wenst te zijn. Zeker binnen grotere organisaties en overheden zijn er al integriteitsregelgevingen en kent een onderneming vaak al integriteitsofficers (of iets dergelijks). Klokkenluidersregelingen zijn ook reeds van kracht. Hoe actief wil een ondernemingsraad hierbij zijn? Een alternatief kan zijn dat de ondernemingsraad zich met name gaat richten op de borging van de procedures. Daarmee kan de ondernemingsraad bijvoorbeeld ook integriteit ter sprake brengen bij het aannemen van personeel en de bestuurder in het bijzonder.

Bij integriteitsschendingen zal een ondernemingsraad zich moeten afvragen of het wenselijk is dat hij actief hierop acteert of juist (in het belang van alle betrok-

kenen) om zich hier niet mee te bemoeien. Dit los van de natuurlijke neiging om te willen weten wat er aan de hand is. De honger naar informatie.

Aan de andere kant zal ook van degenen die betrokken zijn bij integriteit, zoals vertrouwensfunctionarissen, de vraag bestaan wat zij met een ondernemingsraad kunnen c.q. moeten. Hiervoor bestaat geen vast recept. Dit moet per organisatie worden vastgesteld.

VOOR VERDER LEZEN

Boeken

- Jellinghaus, S.F.H., Kranendonk, A., & Meij, R. (2011), *OR en integriteit*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jellinghaus, S.F.H., Hoekstra, A., & Belling, A. (2010), *Overleg en medezeggenschap bij de overheid: Integriteit als goed werkgeverschap. Een nieuwe uitdaging voor de ondernemingsraad*. Alphen aan den Rijn: Kluwer serie (Overleg en medezeggenschap bij de overheid).
- Wilthagen, A.C.J.M., Jellinghaus, S.F.H., Rijs, A.D.M. van, Zondag, W.A., & Vesterling, P.G. (2008), *Integriteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers. (Arbeid Integraal 2008, 2).
- J. van Drongelen en S.F.H. Jellinghaus, *Wet op de Ondernemingsraden*, Paris 2010.

Artikelen

- Jellinghaus, S.F.H. (2008). 'Integriteit, ook voor u! *OR informatie*', 2008(7/8), 24-25.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Werkomgeving als kweekvijver voor vormen van integer handelen: Integriteit op de werkvloer'. *OR informatie*, 2008(10), 16-17.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Integriteit en de ondernemingsraad: De juridische context. Integriteit is goed, maar je moet het niet overdrijven'. *OR informatie*, 34(9), 20-22.
- Jellinghaus, S.F.H., & Stüger, F. (2008). 'Integriteit moet voorop staan bij trainers/adviseurs'. *OR informatie*, 34(11), 14-15.

Steven Jellinghaus is als advocaat verbonden aan De Voort advocaten mediators te Tilburg en als universitair docent Sociaal Recht en Sociale Politiek aan Tilburg University.

Contact: s.jellinghaus@devoort.nl

HOOFDSTUK 9

'CRUCIAAL IS WAT JE DOET, NIET WAT JE ZEGT'

In gesprek met Ton Roerig

Wethouders staan aan het roer van gemeentelijke organisaties. Wat kunnen zij voor het integriteitsbeleid betekenen? Ton Roerig is sinds 2011 directeur van de Wethoudersvereniging. Eerder was hij zelf wethouder in Zoetermeer (2002-2006) en in Hilversum (2007-2010). Volgens Roerig moeten wethouders met hun gedrag laten zien dat ze voor integriteit staan. Roerig: 'Ik heb in mijn jaren als ambtenaar geleerd dat als de bestuurder a zegt en b doet, de organisatie zich heel snel rondom b organiseert.'

INTEGRITEIT COÖRDINEREN

Het belang van integriteit staat voor Roerig buiten kijf. Bovendien neemt de belangstelling voor het onderwerp nog steeds toe. 'De onderzoeken van bureaus zoals BING, KPMG en BMC zorgen voor meer bewustwording op het onderwerp. Dat is goed, hoewel we moeten oppassen dat we niet doorschieten en er een heksenjacht ontstaat.' Toch signaleert hij dat integriteit geen afgebakend beleidsveld is. Dat begint al bij de verantwoordelijkheid. 'Integriteit is feitelijk geen portefeuille. En P&O, waar integriteit vaak

onder valt, is niet echt een gewilde portefeuille, eerder een restportefeuille. We zien nu wel een veranderingen op het thema. Er zijn nieuwe verwachtingen bij de rol van de burgemeester, die integriteit moet bevorderen en bewaken.'

Los van de vraag waar integriteit is belegd, hebben de burgemeester, secretaris, wethouder met P&O-portefeuille en integriteitsfunctionaris volgens Roerig allemaal een rol in de bevordering van integriteit in gemeenten. 'Integriteit gaat dwars door alle portefeuilles heen. Vergelijk het met de portefeuille milieu. Dat gaat ook over grondbeleid, financieel beleid, welstandbeleid.' Omdat het in tal van vragen en aspecten van de gemeente zit, raakt integriteit dus veel verschillende functionarissen. 'Dan heb je wel een coördinerende rol nodig.'

Die coördinerende rol belegt Roerig het liefst al vroeg in het proces. 'Bij voorkeur ook bij iemand die een indirect kiezersmandaat heeft: de wethouder. Als de coördinerende rol bij de burgemeester ligt, ligt het wat mij

betreft teveel buiten het politieke. Het is een politiek onderwerp, want het gaat om de geloofwaardigheid van het lokale bestuur, om draagvlak houden in de samenleving. Je kunt dáár werken aan het dichten van de kloof met de kiezer. Overigens zijn burgers, ondernemers en organisaties steeds mondiger en hebben geleerd dat drukmiddelen in het politieke systeem kunnen helpen om de besluitvorming te beïnvloeden. Voor een bestuurder is het belangrijk om daar boven te kunnen staan. Je dient immers het algemeen belang. Het is een integriteitsrisico wanneer bestuurders geen zuivere afweging meer durven maken, die ze wel zouden moeten maken.’

AMBTELIJKE EN BESTUURLIJKE INTEGRITEIT

Volgens Roerig moet het gesprek over integriteit in gemeenten niet uiteen getrokken worden in enerzijds bestuurlijke en anderzijds ambtelijke integriteit, maar hangen deze twee nauw met elkaar samen. ‘Als je echt de bakens wilt verzetten, heb je zowel de bestuurlijke als ambtelijke organisatie nodig om een patroon te doorbreken.’ Organisatorisch ziet Roerig bijvoorbeeld een stevige rol voor de gemeentesecretaris, en ook de medezeggenschap kan een belangrijke schakel vormen tussen het bestuur en de ambtenarij.

‘Integriteit betekent echter in de eerste plaats dat je als wethouder je eigen rol beziet’, aldus Roerig. ‘Bestuurders moeten ook naar zichzelf kijken. De wethouder P&O moet een klimaat creëren waarin ambtenaren hun hart kunnen luchten, inclusief mogelijke klokkenluiders. Dat betekent dat wij als bestuurders open moeten staan voor kritische meningen. Zo makkelijk is het overigens niet om met kritische meningen om te gaan. Kies je een pragmatische of een principiële reactie? Zelf geloof ik niet dat een pragmatische aanpak op langere termijn succesvol kan zijn voor integriteit.’

Zo dient de integriteit van bestuurders dus als voorbeeld voor de ambtelijke organisatie, in woord en gedrag. ‘Als ik als wethouder de indruk wek van vriendjespolitiek, ontmoedig ik het integere gedrag van mijn ambtenaren. Denk bijvoorbeeld aan het handhaven van vergunningen. In Hilversum deden dat we zonder aanzien des persoons. Ook daar waar bewoners hun advocaat inschakelen, iets wat in Hilversum niet ongebruikelijk is. Als bestuurder moet je dan stevig in je schoenen staan en een duidelijke lijn handhaven.’

ORGANISATIE LUISTERT NAAR WAT JE DOET

Roerig heeft veel aandacht voor gedrag, cultuur en de cruciale momenten van handelen door de bestuurder. Op de vraag in hoeverre hij gelooft in integriteitsbeleid geeft hij aan dat beleid staat of valt met het gedrag van de wethouder. ‘Voor je het weet heb je weer zo’n praatpapier. Cruciaal is wat je doet, niet wat je zegt. Niet acteren is uiteindelijk *killing* voor het vastgestelde beleid. Daar ligt een belangrijke rol voor iedere bestuurder. Ik heb in mijn jaren als ambtenaar geleerd dat als de bestuurder a zegt en b doet, de organisatie zich heel snel rondom b organiseert.’ Toch kan het verleidelijk zijn om te kiezen voor de gemakkelijkste weg. ‘De cultuur is niet voor niets de cultuur. Het is verleidelijk om er alleen maar aan mee te doen en het niet te doorbreken. Iedere nieuwe bestuurderslichting kan echter een impuls zijn om de bestaande cultuur te doorbreken. Het liefst in het eerste jaar van het wethouderschap: voordat je onderdeel van de cultuur bent geworden.’

‘Zo maakten we als college op onze heidag voorafgaand aan de installatie de afspraak dat ambtenaren ook ‘nee’ mochten zeggen tegen bestuurders. Toen de burgemeester twee punten later tegenspraak van een directeur niet duldde, heb ik me afgevraagd hoe geloofwaardig ik zou zijn als ik nu als wethouder

P&O niets zou doen. Daarom vroeg ik hoe dit zich verhiel tot het juist daarvoor gevoerde gesprek. De burgemeester schakelde gelukkig snel om en vroeg de directeur alsnog om toelichting. Dat soort momenten zijn dus cruciaal, daar maak je de cultuur! Zeker als je net gestart bent en mensen je nog moeten leren kennen. Toch is dat niet altijd makkelijk. In de politiek zijn velen bezig met hun politieke carrière en dan ligt tegenspraak en aanspreken niet voor de hand. Je zou de burgemeester nog nodig kunnen hebben om een goed woordje voor je te doen.'

Roerig vergelijkt integriteitsbevordering dan ook met een cultuurveranderingstraject. Bestuurders moeten interveniëren op het moment dat er dingen plaatsvinden en aangeven wat ze ervan vinden. 'Mensen moeten daaraan wennen, maar als je kunt blijven uitleggen waarom je je ermee bezighoudt, wordt dat geaccepteerd. Cultuurverandering is een opeenstapeling van normdoorbrekend gedrag. Dat geldt voor integriteit ook en daar heeft de bestuurder een belangrijke voorbeeldfunctie, ook als dat hem of haar even wat minder populair maakt.'

KRITISCHE VRAGEN STELLEN

Desondanks is een wethouder niet de enige die invloed heeft op integriteit. Als het gaat om de uitwerking van integriteitsbeleid in de organisatie wijst Roerig naar de secretaris of algemeen directeur. Volgens hem is de modelaanpak basisnormen integriteit in 2006 aan veel bestuurders voorbijgegaan. 'De basisnormen kwamen bij de wisseling van de wacht en zijn daardoor een beetje tussen wal en schip beland. Pas als directeur van de Wethoudersvereniging viel het lijstje me ineens op. Langzaam zie je nu wel dat de bekendheid ervan toeneemt. De operationele zaken die daaruit volgen zijn naar mijn mening primair de taak van de gemeentesecretaris. Die kan op zijn beurt die taak delegeren aan een integriteitsfunctionaris.'

Roerig vindt de aanwezigheid van een integriteitsfunctionaris overigens niet vanzelfsprekend. 'Naarmate je een functie verbijzondert, wordt het een probleem van de functionaris. Als iemand verantwoordelijk is voor een vraagstuk bestaat het risico dat anderen er met een grote boog omheen lopen.' Hoe kan een integriteitsfunctionaris dan toch zijn beleid aan de man brengen? Roerig is duidelijk: 'Elk incident is een zegen. Dat is overigens niet anders dan bij andere beleidsterreinen. Een incident is de beste katalysator voor nieuw beleid. Dat hoeft overigens niet in je eigen organisatie te zijn. Een goede ambtenaar heeft open oren en ogen voor wat er elders gebeurt. De voorbeelden van collega's elders kun je dan snel doorvertalen naar jouw lokale situatie. Dat helpt enorm bij de bewustwording. Ik verbaas me er wel eens over hoe weinig ambtenaren daar gebruik van maken, terwijl het je beleid kracht kan bijzetten. Natuurlijk moet je wel oppassen voor *overkill* en er niet in doorschieten.'

Een integriteitsfunctionaris kan wel een waardevolle veiligheidsklep vormen, denkt Roerig. 'Een college is een meerkoppig monster, met stevige meningen die niet eensluidend zijn. Als een college op basis van macht opereert, bestaat het risico dat een secretaris afgeleid gedrag gaat vertonen: erop anticipeert dan wel zelf overneemt in zijn handelen naar de organisatie. Op het moment dat het gedrag van de secretaris vragen oproept in de organisatie, moet er volgens mij direct toegang zijn tot de wethouder. Zie het als een *bypass*. Als je een integriteitsfunctionaris hebt, zou die deze signalerende rol kunnen hebben, net zoals de concerncontroller dat op zijn terrein heeft.'

Bovendien ziet Roerig een andere, specifieke rol voor de integriteitsfunctionaris: het prikkelen van de organisatie met vragen. 'Het is goed om mensen in de organisatie te hebben die het tot hun taak rekenen om kritische vragen te blijven stellen, advocaat van de duivel te spelen. Niet om als geweten van de organisatie te functioneren, maar als een slimme aanjager van de cultuur, met actie in plaats van met beleid. Een integriteitsfunctionaris zou dat ook samen met de bestuurder kunnen doen. Als je een tijdje samen optrekt, kun je slim interveniëren!'

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl*

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl*

HOOFDSTUK 10

DE INTEGRITEITSCOÖRDINATOR: SPIL VAN INTERNE ÉN EXTERNE SAMENWERKING

1. INLEIDING

Zonder een goed geëquipeerde integriteitsfunctionaris heeft integriteitsbeleid weinig kans van slagen. Het is echter niet wenselijk, efficiënt of effectief dat hij al het integriteitswerk op zich neemt. We laten in dit artikel zien dat de integriteitsfunctionaris eerst en vooral de integriteitsactiviteiten in zijn organisatie moet coördineren. Zo vormt hij de spil van een intern netwerk.

Dan nog zijn tijd, geld, draagvlak, expertise en capaciteit voor integriteitsmanagement niet altijd (voldoende) beschikbaar binnen organisaties. Uit onderzoek blijkt dat dit in externe samenwerkingsverbanden wel te organiseren is. Daarom behandelen we vier verschillende vormen van externe samenwerking. Door het interne netwerk te versterken met externe netwerken optimaliseert de integriteitsfunctionaris vanuit zijn coördinerende rol het integriteitsmanagementsysteem in zijn organisatie.

2. INTEGRITEITSBELEID BORGEN

Vanaf de jaren negentig hebben overheden expliciet aandacht voor het managen van integriteit. In Nederland resulteerde dit in een uitgebreid normenkader voor overheidsorganisaties. Zo stelt de Ambtenarenwet sinds 2006 integriteitsbeleid verplicht. Bovendien hebben lokale, provinciale en nationale overheidsorganisaties met de modelaanpak basisnormen integriteit afgesproken hoe zij uitvoering geven aan een 'minimumpakket aan integriteitsmaatregelen, waar alle overheidsorganisaties aan zouden moeten voldoen'.^[1]

Desalniettemin staat de aandacht voor *integriteitsbeleid* onder druk. Bezuinigingen spelen overheden parten en grote decentralisaties slokken de aandacht op, terwijl juist deze twee ontwikkelingen de integri-

[1] *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie* (2006), <http://www.integriteitoverheid.nl/instrumenten/handreikingen/modelaanpak-basisnormen.html>

teitsrisico's vergroten.^[2] Daarom is het vastleggen en verankeren van het integriteitsbeleid precies nu cruciaal voor de integriteit van organisaties:

Het risico van gebrekkige borging is dat integriteitsinitiatieven verzanden in goede bedoelingen omdat ze door een gebrek aan interne coördinatie tegenstrijdig kunnen zijn, hooguit gedragen worden door enkele welwillenden in de organisatie, haperen in de implementatie, onderhevig zijn aan modegrillen en tot slot vervliegen ten tijde van economische neergang.^[3]

Het verankeren van integriteitsbeleid blijkt een moeilijke aangelegenheid. Weliswaar rapporteert 98 procent van de overheidsorganisaties dat zij het integriteitsbeleid schriftelijk heeft vastgelegd, bij nadere beschouwing blijkt dit een te optimistisch zelfbeeld.^[4] Nog niet de helft van de beleidsplannen van de grotere overheidsorganisaties kunnen goed worden genoemd. Het hapert aan de consistentie, samenhang en actualiteit.^[5] In kleinere organisaties blijkt een schriftelijk beleid ook fragmentarisch te zijn, of zelfs helemaal afwezig.^[6]

Wie moet er dan zorg dragen voor de borging van integriteit? In Nederland zijn overheidsorganisaties

zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het integriteitsbeleid. De formele verantwoordelijkheid ligt dus bij het bevoegd gezag. Het ligt voor de hand dat de feitelijke uitvoering wordt uitbesteed aan een specifieke integriteitsfunctionaris (of eenheid). Dit blijkt een effectieve manier om het integriteitsbeleid te implementeren. Uit onderzoek komt naar voren dat het hebben van een integriteitsfunctionaris of -eenheid een grote impact heeft op het integriteitsbeleid.^[7]

Desondanks ontbreekt in veel organisaties de integriteitsfunctionaris nog. Volgens de Monitor 2012 beschikt een kwart van de overheidsorganisaties in Nederland nog niet over een specifieke functionaris of eenheid, belast met het integriteitsbeleid. Hier komt nog bij dat deze zelfrapportage opnieuw een te optimistisch beeld lijkt te scheppen. Op zoek naar integriteitsfunctionarissen constateerden Zweegers en Hoekstra in het voorgaande Jaarboek (2013) nog dat in kleinere gemeenten de integriteitsfunctionarissen veelal onbekend, onvindbaar of zelfs niet aangesteld waren.^[8] Ook in het eerder genoemde onderzoek naar de kwaliteit van het integriteitsbeleid viel op dat met name de slechter scorende organisaties geen integriteitsfunctionaris hadden:

'De verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid worden dan (verkaveld) belegd bij functionarissen van verschillende organisatieonderdelen. Hierdoor raakt het integriteitsbeleid veelal ondergesneeuwd door hun andere werkzaamheden en ontbreekt er vaak de nodige samenhang en coördinatie.'^[9]

- [2] Hoekstra, A., Hoogeveen, Y. & Zweegers, M. (2012). *Invloed van de bezuinigingen op integriteit (sbeleid)*. Een verkenning binnen de (semi)publieke sector. BIOS & CAOP Research, Den Haag, p. 3.
- [3] Hoekstra, A. (2012). 'Integriteitsmanagement en -organisatie: het borgen van goede bedoelingen'. In: Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C. & Muller, E.R. (2012). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer, p. 256.
- [4] *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, Integriteitsbeleid en -beleving* (2012). Den Haag: BIOS & CAOP Research, p. 4.
- [5] Hoekstra, A., Makina, O. & Talsma, J. (2013). *Integriteit verankeren! Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector*. Den Haag: BIOS, p. 3.
- [6] Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2013). 'The institutionalization of Integrity in Local Government', in: *Public Integrity*, vol. 15, no.1, p. 18.

- [7] Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C., Van der Wal, Z. & Steenberg, K. (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma, p. 81.
- [8] Zweegers, M., Hoekstra, A. (2013). 'De integriteitsfunctionaris: niet het geweten van de organisatie, maar pionier en strategische aanjager'. In: *Jaarboek Integriteit 2013*. Den Haag: BIOS, p. 83.
- [9] Hoekstra, Makina & Talsma (2013), *ibid.*, p. 11.

Voor effectief integriteitsbeleid kan een organisatie dus niet zonder een integriteitsfunctionaris. Hoewel het niet wettelijk verplicht is om deze aan te stellen, zal een overheidsorganisatie zonder zo'n functionaris niet gemakkelijk aan de integriteitsnormen kunnen voldoen. De invulling van deze rol staat in de meeste organisaties echter nog in de kinderschoenen. Met dit artikel hopen we een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de functie. Volgens ons is de integriteitsfunctionaris in de eerste plaats een interne coördinator, die bovendien een scharnierfunctie vervult tussen de eigen organisatie en externe samenwerkingspartners.

3. INTERNE COÖRDINATIE

Het idee van een integriteitsfunctionaris stuit nog steeds op weerstand. Het aanstellen van een dergelijke functionaris zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de rest van de organisatie zich niet meer verantwoordelijk voelt voor integriteit. Integriteitsfunctionarissen uit de praktijk onderkennen dit risico en benadrukken '...dat je vooral niet de probleemhouder of het geweten van de organisatie moet willen zijn, die als trekker alles op zijn schouders neemt en als individu verantwoordelijk wordt gehouden voor de integriteit van de organisatie.'^[10] De integriteitsfunctionaris moet de verantwoordelijkheid voor integriteit dus telkens weer blijven terugleggen bij de hele organisatie. Een ander bezwaar luidt dat het niet nodig is om een integriteitsfunctionaris aan te stellen, omdat integriteit de hele organisatie raakt. Vanuit deze visie wordt integriteit 'in de lijn' georganiseerd. De verantwoordelijkheid komt primair bij de leidinggevenden te liggen. Het is echter de vraag of leidinggevenden, die toch al veel op hun bordje krijgen, deze

taak zonder ondersteuning goed kunnen uitvoeren.^[11] Bovendien moeten veel instrumenten en maatregelen niet in de lijn, maar organisatiebreed ingezet worden hetgeen coördinatie, overzicht en centrale aansturing vergt. Het volstaat derhalve niet om integriteit bij de verschillende, bestaande stafafdelingen te beleggen, zonder centraal punt van aansturing:

'Er is sprake van een gebrek aan samenhang en fragmentatie doordat verschillende vakdisciplines vanuit hun eigen invalshoek invulling geven aan het integriteitsbeleid. Integriteit is daarmee een interdisciplinair thema dat een goede interne afstemming en organisatie vergt. Maar in de praktijk blijkt dat de verschillende (staf)afdelingen en functionarissen die een rol vervullen ten aanzien van het integriteitsbeleid niet voldoende met elkaar communiceren.'^[12]

Een integriteitsfunctionaris moet daarom de spil van het integriteitsbeleid vormen. Al in 2004 hebben Vos en Beentjes een invulling gegeven van deze rol. Zij noemen de integriteitsfunctionaris een 'integriteitscoördinator'.^[13] Aangezien deze functietitel de lading uitstekend dekt nemen wij hem over. Vos en Beentjes stellen dat integriteitsbeleid een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende interne actoren is, zoals het topmanagement, de vertrouwenspersoon, lijnmanagers, en de verschillende staffuncties zoals financiële zaken, personeelszaken, beveiliging,

[10] Zweegers & Hoekstra (2013), *ibid.*, p. 84.

[11] Zie Hoekstra, A. & Belling, A.F. (2008). 'Integriteit en de rol van de manager een mission impossible', in: Niessen, R. & Karssing, E.D. (Eds.). *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. CAOP, Publicatiereeks Overheid en Arbeid nr. 23. En: Hoekstra, A. (2008). *Integriteit: Aandachtspunten en misvattingen. Werken voor de overheid*. SDU Select Openbaar Bestuur, p. 39.

[12] Hoekstra (2012), *ibid.*, p. 254.

[13] Vos, R. & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk, een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 113.

communicatie en de auditdienst. Hierbij speelt de integriteitscoördinator een centrale rol. Hij ‘...bewaakt de samenhang en coördineert de activiteiten van de verschillende stafdiensten.’^[14]

De artikelen in dit Jaarboek onderzoeken uit welke functionarissen het interne netwerk of team van collega’s bestaat. Mogelijk strekt het netwerk zich verder uit dan de actoren die Vos en Beentjes noemen. Zo komt in dit Jaarboek bijvoorbeeld naar voren dat ook de facilitaire dienst en de rekenkamer een rol kunnen spelen. Voor een integriteitscoördinator is het dus zaak om in zijn specifieke organisatie te zoeken naar de partners die het integriteitsbeleid kunnen versterken. Voor het welslagen van het integriteitsbeleid is deze coördinerende rol cruciaal. Alleen wanneer al de genoemde actoren samenwerken, ontstaat een effectief en efficiënt integriteitsbeleid.

4. EXTERNE SAMENWERKING

Het coördineren van het interne integriteitsnetwerk blijkt in de praktijk een lastige, tijdrovende en eenzame klus.^[15] Integriteitsfunctionarissen beschikken hierbij meestal over weinig intern draagvlak en stuiten niet zelden op weerstand, gebrek aan legitimiteit en zelfs openlijke tegenwerking.^[16] In kleinere en middelgrote overheidsorganisaties hebben integriteitsfunctionarissen bovendien maar weinig tijd te besteden aan integriteit, vaak minder dan een dagdeel per week. Ze geven zelf aan dat het integriteitsbeleid slechts een bijkomende taak is, te midden van veel andere verantwoordelijkheden.^[17] Vanwege

deze interne strubbelingen en beperkingen geven integriteitscoördinatoren uit de praktijk daarom aan dat zij externe hulptroepen inschakelen:

‘Wat alle integriteitsfunctionarissen bij hun pionieren blijkt te helpen, is een netwerk. Dat kan zowel intern als extern zijn. Externe specialisten, collega-integriteitsfunctionarissen van andere organisaties en interne sparringpartners die je ondersteunen, inspireren en met je mee kunnen denken, worden van groot belang gevonden. Cruciaal zelfs als je nog maar net in de functie bent begonnen.’^[18]

Dit inschakelen van een intern en extern netwerk past in de trend dat overheidsorganisaties vaker met elkaar samenwerken, en ambtenaren aanmoedigen hierin een centrale rol te nemen, om ‘zich intern en extern voor verbindingen in te zetten.’^[19] Toch is er over externe samenwerkingsverbanden op het gebied van integriteitsmanagement nog nauwelijks (wetenschappelijke) kennis voorhanden. Daarom onderzochten wij hoe deze samenwerkingsverbanden opereren. We brachten 23 integriteitsverbanden (IVB’s) in kaart. Dit leverde een aantal waardevolle, praktische inzichten op.^[20]

Om te beginnen blijken de respondenten tevreden te zijn met de IVB’s en geven hun eigen IVB gemiddeld een 7,5. Deelnemers hadden bovendien vaak moeite om nadelen of belemmeringen van de samenwerking te benoemen. De voordelen van samenwerken hadden ze wel snel paraat. Drie voordelen werden door vrijwel alle IVB’s genoemd. Veruit het sterkst kwam de kennis die samenwerking oplevert naar voren. In alle IVB’s wordt het opdoen van nieuwe inzichten, andere perspectieven en best practices gewaardeerd. Het tweede

[14] Vos & Beentjes (2004), *ibid.*, p. 116.

[15] Hoekstra, A., Talsma, J. & Kaptein, M. (2014). *Samen integriteit versterken*. Den Haag: BIOS.

[16] Treviño, L.K., Den Nieuwenboer, N.A., Kreiner, G.E. & Bishop, D.G. (2014). ‘Legitimizing the legitimate: A grounded theory study of legitimacy work among Ethics and Compliance Officers’. In: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 123, pp. 186–205.

[17] Hoekstra & Kaptein (2013), *ibid.*, pp. 18–19.

[18] Zweegers & Hoekstra (2013), *ibid.*, pp. 84–85.

[19] Aardema, H. (2010). ‘Naar een spinnenwebconcept’, in: *TPC, tijdschrift for public governance audit & control*, december 2012.

[20] Paragraaf 4 en 5 zijn in hun geheel gebaseerd op Hoekstra, Talsma & Kaptein (2014).

voordeel is het ontmoeten van vakgenoten, sparring partners en belangrijke spelers. Een IVB verkleint de eenzaamheid van de integriteitscoördinator. Ten derde halen de deelnemers dankzij hun IVB een hoger rendement uit de beschikbare tijd, geld en capaciteit. De deelnemers kunnen dankzij de samenwerking effectiever en efficiënter werk leveren.

Een coördinator die extern wil samenwerken, kan in zijn eigen organisatie echter opnieuw op weerstand en kritische bedenkingen stuiten. Is het om te beginnen wel gewenst om over het integriteitsbeleid te spreken met externe partners? Niemand wil zijn vuile was buiten hangen. De IVB's vangen dit bezwaar op door sterke relaties van vertrouwelijkheid en vertrouwen aan te gaan. De deelnemers aan IVB's bewaken scherp de grenzen van wat zij delen. Vaak hanteren zij de 'Chatham House Rule', de afspraak dat de deelnemers alle kennis die zij krijgen, mogen gebruiken zolang de bron ervan anoniem en onherkenbaar blijft. Een tweede bezwaar is de tijd en energie die gaat zitten in het opzetten van de structuur van de samenwerking. Recent verwoordde bijvoorbeeld Boegers dit bezwaar: 'Je ziet nu dat [de structuur] vaak het beginstuk is, maar het zou eigenlijk het sluitstuk moeten zijn.'^[21] De IVB's die we spraken, wisten dit te voorkomen door met een relatief lage formalisatiegraad te werken. De deelnemers zijn gelijkwaardig, gaan informeel met elkaar om en er is weinig hiërarchie. Zoals een respondent zei: 'Dat is één ding dat ik echt bewaak. Zodra we ambtenaartje gaan spelen, verliezen we onze kracht als werkgroep.'

Deze informele werkwijze brengt wel een risico met zich mee. In een IVB is het lastig om elkaar aan te spreken op bijvoorbeeld gebrek aan inzet of het niet nakomen van toezeggingen. De deelnemers aan een IVB kiezen er echter zelf voor om met elkaar samen

te werken, vaak met een intrinsieke motivatie tot samenwerking. Het voordeel hiervan is dat er alleen partijen aan beginnen die echt willen. Deze intrinsieke motivatie verkleint het risico op 'free riders', op deelnemers die achterover leunen en profiteren van andermans werk.

Dan zou een integriteitscoördinator nog het bezwaar kunnen krijgen dat hij zeggenschap overdraagt. Gaat de zeggenschap over het eigen beleid niet verloren bij samenwerking met externe partners? Ook dit bezwaar weten de IVB's te pareren. Een duidelijk kenmerk van IVB's is dat elke individuele organisatie zijn eigen autonomie behoudt. De deelnemers aan een IVB voorkomen dat zij zeggenschap over hun eigen organisatie verliezen, door ook geen zeggenschap over andermans organisatie te eisen.

De laatste bedenking luidt: is een samenwerkingsverband werkelijk effectief? Externe samenwerking is immers niet het antwoord op alles. De Boer (2014) onderzocht bijvoorbeeld wat een samenwerkingsnetwerk tot een succes maakt. Hij komt tot de conclusie dat '... een netwerk moet worden opgericht om een concreet en meetbaar doel te verwezenlijken. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar dat is het in de praktijk niet.'^[22] Nog te vaak wordt er samengewerkt omwille van het samenwerken. Dit komt de effectiviteit niet ten goede. Een integriteitscoördinator kan dus baat hebben bij deelname aan IVB's. Het vergroot zijn kennis, netwerk en de kwaliteit van het beleid. Een IVB kan echter alleen maar een succes worden wanneer het doel ervan duidelijk afgebakend is. Ons onderzoek onderstreept nogmaals deze conclusie. Daarom hebben we een model ontwikkeld dat bestaat uit vier verschillende typen van samenwerking. Hierbij geldt het motto: vorm volgt inhoud. Het doel van het IVB bepaalt op welke manier de samenwerking vorm krijgt.

[21] *Binnenlands Bestuur*, 11 oktober 2013, 'Structuur moet het sluitstuk zijn'.

[22] De Boer, J.H. (2014), 'Effectiviteit intergemeentelijke netwerken', *Openbaar Bestuur*, april 2014, p. 28.

5. VIER VORMEN VAN EXTERNE SAMENWERKING

Uit het onderzoek komen vier verschillende soorten IVB's naar voren. Elk type IVB is gericht op een specifiek doel. De eerste vorm is het Atelier. Dit IVB houdt zich bezig met instrumentontwikkeling. De tweede vorm is de Pool. Die bundelt personele capaciteit voor gezamenlijk gebruik. Het Forum richt zich op kennisdeling, meestal in de vorm van een klassiek netwerk. In de Spreekbuis werken de deelnemers samen aan vertegenwoordiging en beïnvloeding. Deze paragraaf behandelt de kenmerken, voordelen en nadelen van de vier types IVB's.

Het Atelier

De eerste vorm van samenwerking is het Atelier. Dit IVB bestaat uit zeven tot tien deelnemers, meestal aangejaagd door een projectleider of voorzitter. Het doel is om praktische integriteitsinstrumenten ontwikkelen. In het Atelier kan bijvoorbeeld worden gebouwd aan handreikingen, formats, protocollen, codes en 'toolkits'. Zodra het instrument ontwikkeld is, mag elke deelnemer er vrij over beschikken. Een Atelier bemoeit zich dus niet met de implementatie van instrumenten. Zo kunnen de deelnemers aan het Atelier de zeggenschap houden over het beleid in hun eigen organisatie en is de autonomie van hun organisatie niet in het geding.

De meeste Ateliers kiezen voor een tijdelijke, kortstondige en intensieve samenwerking. Dit is ook in onze ogen aan te raden. Het Atelier kent vaak veel dynamiek, zonder te veel administratie of hiërarchie. Het nadeel van deze informele samenwerking is dat er geen formele gronden zijn om elkaar aan te spreken. Een aandachtspunt in het Atelier is daarom het voorkomen van 'free riders' die profiteren van andermans inspanningen.

Meestal ontstaan Ateliers doordat verschillende organisaties tegelijkertijd behoefte hebben aan hetzelfde instrument. Nieuwe wetgeving kan bijvoorbeeld een aanleiding zijn. De deelnemers ontbreekt het echter aan tijd, capaciteit of deskundigheid om de nodige instrumenten op eigen kracht te ontwikkelen. Gezamenlijk lukt dat wel, al vereist dit soms inhoudelijke compromissen. Verschillen de deelnemers te veel van elkaar, dan zal het eindproduct minder bruikbaar zijn.

Wanneer kiezen voor een Atelier?

U en andere organisaties hebben hetzelfde instrument of product nodig

Wat heeft u nodig voor een Atelier?

Inhoudelijk sterke beleidsmedewerkers
Genoeg tijd om bijdrage te leveren
Intrinsieke motivatie en teamspirit
Organisaties die op elkaar lijken

Waar moet u op letten bij een Atelier?

Maak het team niet te groot (7-10)
Leg niet te veel vast, werk informeel
Ga niet over elkaars implementatie
Spreek 'free riders' aan

De Pool

Als expertise schaars is, biedt de Pool uitkomst. Twee of maximaal drie organisaties delen in dit IVB integriteitsprofessionals, zoals onderzoekers en trainers, maar soms ook beleidsmedewerkers of adviseurs. De integriteitscoördinator stemt de personele uitwisseling af.

We kwamen twee varianten op de Pool tegen: de ruil- en de betaalversie. In de ruilversie stellen organisaties specifieke integriteitsexperts aan elkaar beschikbaar. Onderzoekers in ruil voor trainers, bijvoorbeeld. In de betaalversie levert een organisatie tegen vergoeding expertise aan een andere organisatie. De Pool is het meest formele IVB. Men gaat de samenwer-

king weliswaar vrijwillig aan, maar legt die vervolgens contractueel vast in formele afspraken over bevoegdheid, aansturing, financiën en capaciteitsaanspraken.

De grote voordelen van de Pool zijn de diversiteit, flexibiliteit en continuïteit die het biedt. Dankzij de uitwisseling van professionals hoeven organisaties zelf niet alle integriteitsexpertise in huis te hebben om wel over een divers palet van expertise te beschikken. De Pool vergroot tevens de beschikbaarheid van professionals bij ziekte, vakantieperiodes en piekbelasting.

Een succesvolle Pool vereist dat de organisaties qua cultuur, wettelijk kader en organisatiestructuur zeer vergelijkbaar zijn. Desondanks kan de inzet van externen als vreemd en ongewenst worden ervaren, zeker op werkvloerniveau. Ook cultuurverschillen en afstemmingsproblemen zijn aandachtspunten. Deze vorm van samenwerking vergt dus, zeker in het begin, veel tijd en goede communicatie. De integriteitscoördinator moet daarom een duidelijk aanspreekpunt vormen, zorg dragen voor de communicatie en alert zijn op eventuele frustraties.

Wanneer kiezen voor een Pool?

U heeft integriteitscapaciteit nodig die u zelf niet in huis hebt

Wat heeft u nodig voor een Pool?

Twee of drie vrijwel identieke organisaties
Formele en financiële afspraken over taken, verantwoordelijkheden en zeggenschap
Duidelijke aanspreekpunten

Waar moet u op letten bij een Pool?

Weerstand tegen 'externen'
Cultuurverschillen en allergie
Afstemming en communicatie

Het Forum

In het Forum delen integriteitscoördinatoren kennis, leren ze andere experts kennen en wisselen ze ervaringen uit. Dit gebeurt 'offline' tijdens bijeenkomsten, workshops en lezingen, maar professionals vinden elkaar ook 'online' in netwerkgroepen, in gedeeld e-mailcontact en via sociale media, zoals in LinkedIn groepen. Zo biedt het Forum de gewenste sparring partners. Het Forum is informeel en vrijblijvend, meer nog dan de andere IVB's. De deelnemers zoeken elkaar puur op voor het uitwisselen van kennis en ervaringen.

Het Forum kent twee varianten. Een klein, besloten Forum heeft vijf tot tien deelnemers. Dit is een zeer gelijkwaardige, informele samenwerking, waarbij de deelnemers elkaar goed kennen en veel (vertrouwelijke) informatie met elkaar delen. Een succesvol klein Forum is opgebouwd uit betrokken deelnemers, met chemie en onderling vertrouwen.

Een Forum kan ook (zeer) groot en open zijn, tot wel vierhonderd deelnemers. Hier is de uitwisseling breder en wordt er minder (vertrouwelijke) informatie gedeeld. De diversiteit onder de deelnemers is daarentegen groter, waardoor er meer van elkaar te leren valt. Dit Forum biedt integriteitscoördinatoren de kans nieuwe vakgenoten te ontmoeten. Een groot Forum vereist een organisator die bijeenkomsten voor de deelnemers faciliteert, en kan bij gebrek aan meerwaarde snel te kampen hebben met afkalvende betrokkenheid bij de deelnemers.

Wanneer kiezen voor een Forum?

U heeft behoefte aan 'sparring partners' en nieuwe kennis

Wat heeft u nodig voor een Forum?

Een klein groepje coördinatoren die u goed kent of een groot netwerk waarbij u kunt aansluiten
Kennis om te delen
Vragen om te stellen

Waar moet u op letten bij een Forum?

Werk in een klein netwerk aan vertrouwen
Faciliteer in een groot netwerk kwaliteit en onderlinge ontmoetingen

Binnen de Spreekbuis ontstaat een gezamenlijk normenkader en ambitieniveau. Zo komt het integriteitsmanagement meestal op een hoger niveau. In de Spreekbuis kunnen organisaties bovendien gezamenlijk optreden tegen integriteitsrisico's. Tegelijkertijd maakt deelname organisaties ook kwetsbaar. Niet-integer opereren van een van de samenwerkingspartners straalt namelijk negatief af op de rest.

In deze relatief gesloten verbanden participeren deelnemers namens hun organisatie en niet op persoonlijke titel. Voor een succesvolle Spreekbuis moeten dus de juiste gesprekspartners aan tafel zitten, die ongeveer dezelfde statuur, positie en gezag hebben en ook namens hun organisatie kunnen spreken.

De Spreekbuis

In de Spreekbuis bundelen organisaties hun krachten om samen invloed uit te oefenen. De leden van de Spreekbuis komen daarom uit dezelfde sector of bedrijfstak. Vaak zijn brancheverenigingen betrokken. Spreekbuizen ontstaan doorgaans vanwege integriteitsschendingen met een grote maatschappelijke impact. Deze schendingen leiden tot druk van de overheid, toezichthouders en de media. De Spreekbuis tracht tegendruk te organiseren.

Spreekbuizen hebben een voorzitter of secretaris, maar kennen verder weinig formalisatie. Toch is deelname niet vrijblijvend. De deelnemers lobbyen samen richting toezichthouders, vertegenwoordigen de sector in de media en treden op als logische gesprekspartner voor de overheid. De deelnemers stemmen met elkaar af, acteren zelfregulerend en nemen collectieve integriteitsmaatregelen.

Wanneer kiezen voor een Spreekbuis?

Uw sector of branche ondervindt druk van de overheid, de media of toezichthouders

Wat heeft u nodig voor een Spreekbuis?

Organisaties uit dezelfde branche
Gesprekspartners die namens hun organisatie afspraken mogen maken
Intern draagvlak voor zelfregulatie

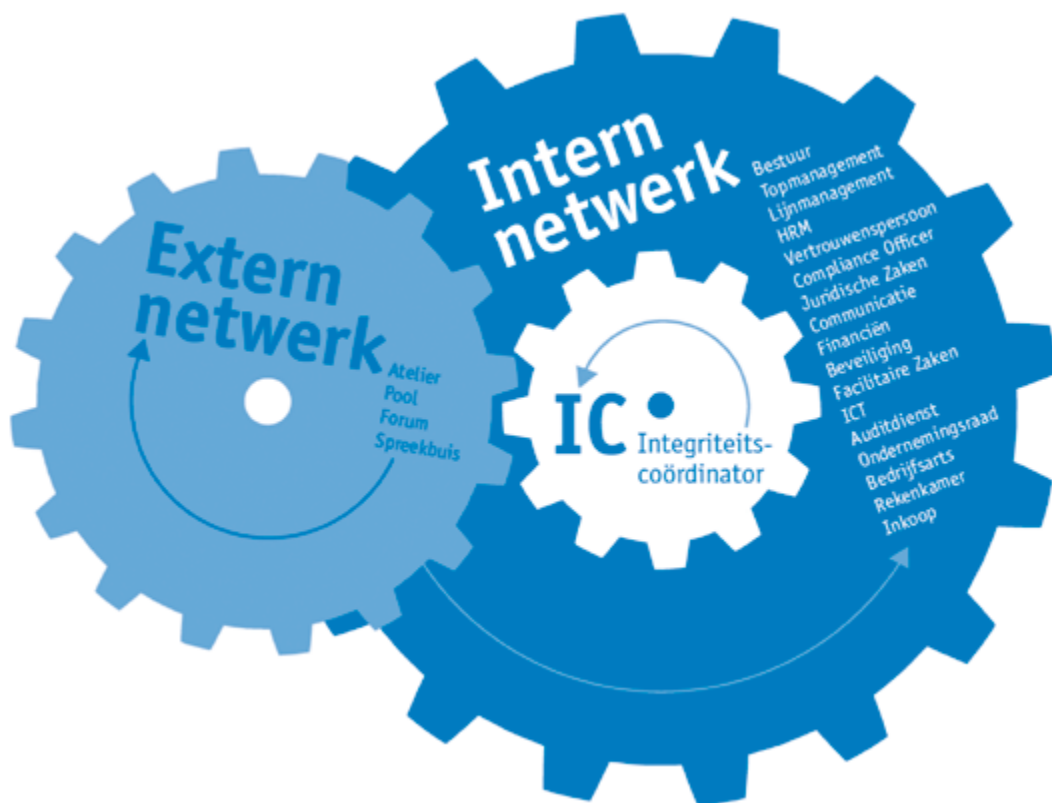
Waar moet u op letten bij een Spreekbuis?

Niet-integer opereren van een van de leden
straalt af op het geheel

6. AANBEVELINGEN

De integriteitscoördinator is de noodzakelijke spil van het integriteitsbeleid. Hij heeft, de term zegt het al, in de eerste plaats intern een coördinerende en aanjagende rol. Binnen de organisatie stemt hij de activiteiten af van alle collega's die een rol in het integriteitsbeleid hebben. De integriteitscoördinator vormt zo de centrale as waar de andere actoren op

integriteitsgebied omheen draaien. Om de effectiviteit van het integriteitsbeleid te vergroten, kan de integriteitscoördinator bovendien externe hulpbronnen aanboren. Opnieuw speelt hij een centrale rol, ditmaal als verbinding tussen zijn eigen organisatie en de externe samenwerkingspartners. Door mee te draaien in een of meerdere IVB's kan hij ook zijn eigen organisatie verder bewegen.



Ter afsluiting willen we twee aanbevelingen meegeven. Ten eerste bevelen we organisaties dringend aan om een integriteitscoördinator aan te stellen. Deze moet beschikken over de noodzakelijke inhoudelijke kennis en netwerkvaardigheden. De organisatie dient hem zoveel mogelijk te ondersteunen in het opzetten, implementeren en het laten uitvoeren van het integriteitsbeleid. Dit betekent het bieden van commitment, tijd, geld en capaciteit.

Ten tweede bevelen we de integriteitsfunctionaris aan om zichzelf op te stellen als coördinator. Intern, in een netwerk van collega's met integriteitsverantwoordelijkheden. En extern, door te participeren in IVB's. Zo kan de integriteitscoördinator de spil zijn die het integriteitsbeleid laat draaien.

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij onderzoeker praktische filosofie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl.*

*Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (RSM).
Contact: a.hoekstra@integriteitoverheid.nl*

HOOFDSTUK 11

'OP DIPLOMATIEKE WIJZE BRUTALE VRAGEN STELLEN'

In gesprek met Ernst Kastelein

WINNAAR IEN DALES AWARD

Ernst Kastelein is werkzaam als integriteitsadviseur bij de Koninklijke Marechaussee. Hij heeft in 2013 de Ien Dales Award gewonnen. Tot het erfgoed van de naamgever van de prijs, voormalig minister van Binnenlandse Zaken, behoort de aandacht voor de kwaliteit van een goed openbaar bestuur, in het bijzonder op het gebied van een integere overheid. De jury beoordeelt voordrachten vooral op vakmanschap, trots, bevlogenheid en het rolmodel zijn voor anderen. Uit het juryrapport:

'Hij weet goed zijn positie te bepalen in een complexe werkomgeving. Mede door het werk van Kastelein kent de Koninklijke Marechaussee, of kortweg KMar, een open cultuur, waarindilemma's en kritiek bespreekbaar zijn. De winnaar van de award weet een breed draagvlak onder collega's en leidinggevendenden te creëren voor het integriteitsbeleid. Bovendien staat hij open voor advies en tegenspraak.'

'In de aanpak van Kastelein om in complexe omstandigheden tot passende morele keuzes te kunnen komen, heeft hij veel aandacht voor het borgen van

het integriteitsbeleid en het leren van ervaringen. Dit alles draagt er toe bij dat er bij de KMar geen sprake is van incidentenbeleid maar van een op de toekomst gerichte visie. Een aanpak waar andere organisaties een voorbeeld aan kunnen nemen.'

Wat is het geheim van Kastelein? Hoe geeft hij vorm en inhoud aan het integriteitsbeleid van de KMar? Hoe heeft het integriteitsbeleid zich ontwikkeld in de loop van de tijd? Op welke manier maakt hij gebruik van interne en externe netwerken?

We gaan eerst op zoek naar de juiste kazerne in Den Haag, nog niet zo'n simpele klus. Voordat we vervolgens op zoek gaan naar antwoorden op onze vragen, willen we eerst weten hoe Ernst het vond om de Ien Dales Award te winnen?

Kastelein: 'Ik hou er niet van om op een podium te staan, maar in ons vakgebied is dit wel een heel bijzondere manier van waardering. Wat ik ook mooi vind van de Ien Dales Award is dat het naast een bijzondere waardering voor mij als individu, het ook een verdiende waardering is voor alle collega's van de hele Koninklijke Marechaussee.'

KMAR

Zoals de Kmar het zelf omschrijft op haar website: 'De Koninklijke Marechaussee is een gendarmeriekorps, een politiekorps met militaire status. De marechaussees zijn zowel militair als politiemann of -vrouw. De marechaussee is in Nederland en wereldwijd veelzijdig inzetbaar voor veiligheid, juist als het erop aankomt. Zij wordt ingezet op plaatsen van strategisch belang. Van luchthavens tot paleizen in Nederland. Van de buitengrenzen van Europa tot oorlogs- en crisisgebieden. Ook treedt de marechaussee op als politie voor Defensie.'

De Kmar heeft 6.500 medewerkers die zeer uiteenlopende taken verrichten:

- militaire politietaken
- grenspolitie
- bewaken en beveiligen
- bijstand openbare orde en veiligheid
- recherche
- politiewerk Caribisch gebied
- politiemissies
- ceremonieel

In 2006 is Kastelein aan de slag gegaan bij de integriteitsorganisatie van de KMar.

'Ik kom zelf uit de KMar, ik heb hier jarenlang gewerkt.

Daarna ben ik in de gemeente Amsterdam gaan werken als integriteitsfunctionaris. In 2006 ben ik teruggekeerd naar de KMar. Daarom ken ik het werk van de KMar goed. Ik ken de dilemma's van het KMar werk.'

'Het huidige Cluster Integriteit bestaat uit een sectie interne onderzoeken, een sectie klachten en mijn sectie integriteit. Sectie integriteit bestaat uit vier mensen: een adviseur sociale integriteit, twee adviseurs zakelijke integriteit en een coördinator vertrouwenspersonen. De sectie interne onderzoeken verricht strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken binnen de Koninklijke Marechaussee. Uit analyses blijkt dat minder dan twee procent van de werknemers betrokken zijn bij schendingen, de sectie integriteit richt

zich met name op advies en op de andere 98 procent. Integriteitsbeleid is er ook, en misschien wel vooral voor de goedwillende medewerkers. De adviseurs proberen wel de rode draad uit de schendingen te halen en hiervan te leren, maar dit blijkt nog weerbarstige materie; iedere casus is toch weer anders.'

In zijn advisering heeft Kastelein een duidelijke visie. 'Ik kom nergens ongevraagd binnen. Mijn strategie is te laten zien dat je meerwaarde hebt. Ik ben er niet om te zeggen wat wel mag en wat niet mag. Ik wil de mensen juist helpen om beter te functioneren.'

HET INTEGRITEITSBELEID IN VIER FASES

'De Koninklijke Marechaussee is een bijzondere organisatie. Het werk dat wij doen is inherent risicovol', aldus Kastelein.

Er is dus al heel lang als vanzelfsprekend aandacht voor integriteit bij de KMar en er is sinds de beginjaren 90 een Integriteitsorganisatie.

'In de beginjaren 90 was de aandacht vooral gericht op het afhandelen van schendingen (Fase 1). Begin 2000 werd er – zoals in meer organisaties in het land – meer aandacht gelegd op 'bewustwording', trajecten als beroepscode en groepssessies waren daar een voorbeeld van (Fase 2). Dit is ingezet door mijn voorganger die verder wilde kijken dan alleen de incidenten. Integriteit bleef in die periode vaak een checklist, een afvinklijst. Er was sprake van instrumentalisering van integriteit en de aandacht ging op integriteitsgebied vaak uit naar het lijstje instrumenten dat beschikbaar was. Fase 3 begon met mijn aanstelling.'

'Ik heb de focus meer gericht op het voorkomen van integriteitschendingen en het 'inrichten' van het beleid in de organisatie. We hebben hiervoor gekeken naar de loopbaan van de medewerkers; instroom, selectie, opleiding etc. Ik heb aansluiting gezocht bij de P&O instrumenten, opleidingen, en het leider-

schapsprogramma. We hebben onder andere een dilemmakaartspel ontwikkeld en een toolkit gemaakt voor leidinggevendenden met materiaal om direct met de mensen aan de slag te gaan.'

'Het jaar 2012, zes jaar na mijn aantreden, was voor mij een evaluatiemoment: het gaat goed, maar wat opvalt is dat er veel incidenten zijn die plaatsvinden in privé-tijd. Dit bleek namelijk uit de analyses van de geregistreerde incidenten. Terwijl er in de kern van het Marechausseewerk zich veel dilemma's voordoen. We hebben toen besloten ons hier meer op te gaan richten, op het échte werk, door te gaan laten zien dat we een duidelijke meerwaarde hebben bij lastige vraagstukken welke zich bijvoorbeeld voor kunnen doen tijdens werkzaamheden in andere culturele omgevingen zoals tijdens missies.'

'Vanaf medio 2012 zijn we doorgegaan naar de volgende fase; de Kmar en haar medewerkers ondersteunen om 'de juiste keuze' te maken in het echte werk. Wij noemen dit binnen de sectie integriteit Fase 4. We hebben naast de aandacht voor klassieke integriteitsonderwerpen als bijvoorbeeld relatiegeschenken, nevenwerkzaamheden en dergelijke, steeds meer aandacht voor de onderwerpen die de kern van het werk raken.'

Ter illustratie geeft Kastelein ons een kaartspel waarin allerlei dilemma's zijn opgenomen die in het primaire werk spelen:

Je bent op patrouille en gaat een gesprek voeren met de lokale imam in de moskee. Doe je jouw schoenen uit?

Je werkt als rechercheur. Je hebt net een zaak behandeld tegen een pedofiel. Nu weet je dat jouw vriend een optie heeft genomen op de woning naast die van de pedofiel. Jouw vriend heeft jonge kinderen. Wat doe je?

Tijdens een bezoek aan een dorpje, komt een man met een ernstig verband kindje naar je toe. De midelen die je bij je hebt zijn niet afdoende. Neem je het kindje mee naar de compound?

Er wordt gezegd dat de lokale politie in een mis-siegebied auto's staande houdt en geld van burgers int. De lokale politie wordt onregelmatig en weinig betaald. Zij gebruiken het geld om voedsel te kopen voor hun families. Wat doe je?

Je weet dat de lokale bevolking weinig voedsel ter beschikking heeft, terwijl je ook weet dat op het kamp eten wordt weggegooid. Neem je eten mee naar buiten?

MEERWAARDE

'We vragen waar de collega's tegenaan lopen, wat ze ingewikkeld vinden. Dit roept wel eens de vraag op of het nog wel over integriteit gaat. Maken we het niet te breed? We moeten niet bang zijn om lastige dilemma's in het werk op het pakken. Door onze persoonlijke contacten die we in de loop der jaren hebben opgebouwd, door het vertrouwen van mensen te winnen zijn we steeds beter in staat om echt meerwaarde te leveren. Dat doen we onder andere door te blijven spiegelen: jullie doen dit nu wel, maar is dat ook wenselijk, is dat ook moreel juist? Kortom, het lukt ons steeds beter om op een diplomatieke manier brutale vragen te stellen. Hierdoor gaan mensen anders kijken en anders denken. Op die manier kunnen we een verschil maken. We zien dat de lijn steeds vaker met vragen direct naar ons toe komt. Dat is voor mij een belangrijk teken dat we goed werk doen.'

'Een ander onderdeel van het Fase 4 Integriteitsbeleid is dat we experimenteren met een andere vorm van integriteitsonderzoeken. We doen hier nu de eerste ervaringen mee op. Het doel is niet zozeer (alleen) ge-

richt op sanctioneren, maar juist om van een incident te leren. Dat vraagt een andere aanpak, een andere insteek. Elk incident levert een advies op voor de organisatie. De onderzoekers organiseren na het onderzoek een gesprek met de leidinggevendenden, geven advies en vertellen wat hen opviel tijdens het onderzoek.

'We hebben ook een Bureau *Lessons Learned*, waarbij casussen uit de praktijk terechtkomen. Dat zijn niet zozeer integriteitscasussen, maar er zitten vaak wel integriteitsaspecten aan. Deze verhalen worden vervolgens weer gebruikt om nieuwe mensen op te leiden en hen bijvoorbeeld voor te bereiden op hun taak in landen die niet zelden onderaan op de lijst van Transparency International staan.'

BELEID EN DEFINITIE

Kastelein vond en vindt het belangrijk dat de commandant van de KMar integriteit in zijn portefeuille heeft. 'Dit geeft aan dat we integriteit hier een belangrijk onderwerp vinden. Het ministerie van Defensie heeft als definitie voor integriteit: Respectvol met elkaar (en met anderen) omgaan, waarbij rekening wordt gehouden met de rechten en met gerechtvaardigde belangen en wensen van alle betrokkenen.' 'De taken van de Koninklijke Marechaussee kunnen verregaande gevolgen hebben voor 'anderen'. Regelgeving geeft ons niet in alle gevallen duidelijkheid. De beslismomenten vragen nogal wat van het beoordelingsvermogen van de individuele collega. Het gaat erom dat de individuele professional in staat is om 'de juiste keuze' te maken. Zoals het uitschrijven van een bekeuring, het aanhouden van een verdachte in aanwezigheid van gezin of collega's, het begeleiden van ongewenste vreemdelingen naar land van herkomst, of het uitvoeren van politietaken in andere culturele omgevingen. Het is belangrijk dat de individuele professional in staat is om in complexe omstandigheden tot passende morele keuzes te kunnen komen.'

'We maken vervolgens onderscheid tussen drie soorten integriteitsvraagstukken: strafrechtelijke zaken, dis-

ciplinaire zaken en morele vraagstukken. Bij de eerste twee soorten vraagstukken zijn er heldere normen, maar bij morele vraagstukken staat de zoektocht naar de goede oplossing voorop.'

'Voor leidinggevendenden hebben we een management-model gemaakt om hen te helpen om integriteit te organiseren in hun eenheid. Het model bestaat uit drie pijlers: beschermen, (stimu)leren en handhaven.'

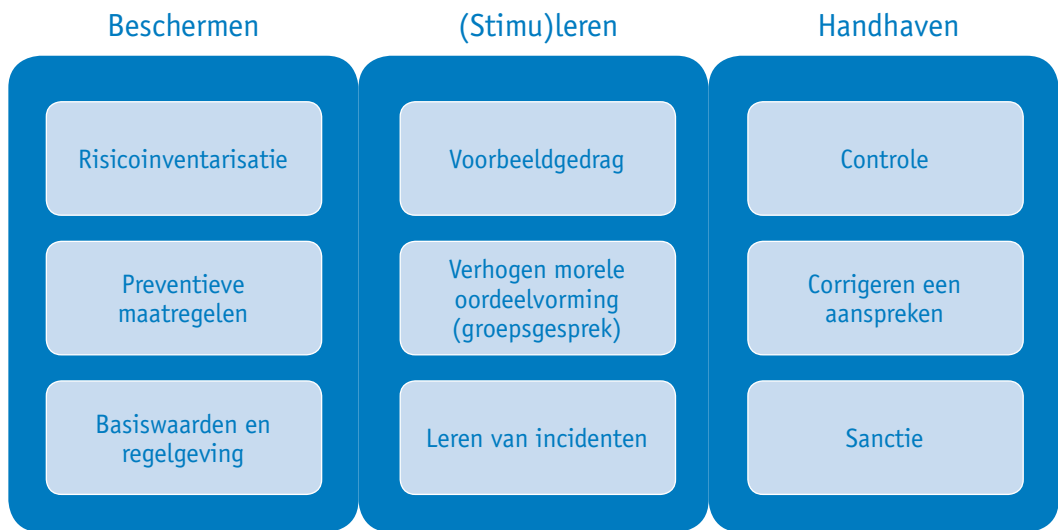
'In de integriteitsliteratuur worden verschillende strategieën beschreven. Over het algemeen is er een verschil tussen de nalevings- of handavingsstrategie en de stimulerende, op vertrouwen gebaseerde strategie. Ik ben van mening dat dit niet een keuze is. Een integriteitsstrategie moet altijd een combinatie zijn van beide strategieën, toegespitst op de eigen organisatie. Bovendien moet deze dubbele strategie altijd worden aangevuld met een derde element: de beschermende strategie. Bescherming betekent vanuit integriteit aansluiten bij de kern van het werk. Bij de inkoper kan het dan gaan over het wel of niet ingaan op een uitnodiging, bij de agent over het gebruik van geweld en bij de militair over de morele dilemma's in andere culturele omgevingen. Heb je zicht op zulke integriteitrisico's, dan kun je wellicht meer beheersmaatregelen nemen. En voor de taken, processen of functies waarbij de risico's niet of niet voldoende beheersbaar te maken zijn, kun je de medewerker nog meer ondersteunen in zijn morele oordeelsvorming.'^[1]

'Met deze drie pijlers hebben we vervolgens negen aandachtspunten van integriteitsbeleid benoemd. Onze boodschap ten aanzien van het organiseren van integriteit is: deze drie pijlers moeten altijd in balans zijn.'

[1] Deze passage is overgenomen uit de column 'Integriteitsbeleid: juist voor de goedwillende medewerker!' van Ernst Kastelein op de BIOS-webiste: <http://www.integriteitoverheid.nl/nieuws/columns/column/entiteit/column/details/integriteitsbeleid-juist-voor-de-goedwillende-medewerker.html>

‘Om een voorbeeld te noemen, onze trainingen zijn altijd maatwerk. Als we een aanvraag krijgen, bespreken we met de opdrachtgever eerst waar zijn vraag geplaatst kan worden in het model. Vervolgens onderzoeken we gezamenlijk of er niet ook andere

aandachtspunten zijn, kijkend naar de sheet. Zo bepalen we gezamenlijk wat er écht nodig is, de vraag achter de vraag. En we zorgen ervoor dat de juiste punten aandacht krijgen, op een evenwichtige en integrale wijze.’



NETWERK

‘We werken met heel veel netwerken samen. Er is bijvoorbeeld een overleg met de ‘geheimhouders’ binnen de KMar. Dat zijn de ondersteunende functies met een geheimhoudingsplicht, bijvoorbeeld de stafarts, geestelijke verzorging, vertrouwenspersonen, de OR, Bureau *Lessons Learned* etc. We kunnen (geanonimiseerd) gebruik maken van deze casussen en dilemma’s, zonder opnieuw de werkvloer te benaderen, om te verkennen of we trends kunnen ontdekken en eventueel beleid of processen moeten aanpassen. We proberen zo ook om deze netwerken anders te laten kijken en denken; met meer oog voor de lastige (integriteits)dilemma’s in het werk.’

‘Er is een integriteitsplatform bij de Staf van de Commandant KMar en een semi-intern integriteitsplatform met (publieke en private) ketenpartners op Schiphol. Daarnaast is er een overleg met opleiders en met adviseurs die gericht zijn op leiderschap en meer. Maar er zijn bijvoorbeeld ook intervisiegroepen van teams die risicovol werk doen en hierover sparren in hun bijeenkomsten. Binnen het ministerie van Defensie is er ook een Centrale Organisatie Integriteit (COID), een Expertisecentrum Ethiek en het Expertisecentrum Leiderschap (ECLD).’

‘We verzorgen geen trainingen of voorlichtingen aan alle medewerkers maar richten ons op leidinggeven, den, kwetsbare eenheden en netwerken. Het (midden)

management heeft een belangrijke rol in het integriteitsbeleid en is een heel belangrijke samenwerkingspartner. Integriteit begint met de hoogst leidinggevende, daarom is het een mooi en belangrijk symbool dat de commandant van de KMar de portefeuillehouder integriteit is. Een mooi voorbeeld van hoe de commandant van de Koninklijke Marechaussee hier invulling aan geeft, is de manier waarop hij tegenspraak organiseert. Partijen als de Nationale Ombudsman en de Stichting Vluchtelingenwerk worden door hem uitgenodigd om te reflecteren op het werk van de Koninklijke Marechaussee. Onze trainingen zijn altijd op maat en met de leidinggevendenden erbij. Ook bij het bespreken van casuïstiek en bij integriteitsonderzoeken, betrekken we altijd de lijn. Daarnaast wordt er steeds vaker gevraagd om begeleide intervisie door een integriteitsadviseur.

Wat leveren al deze netwerken op?

‘Sectie integriteit bestaat maar uit een paar mensen en door samen te werken met andere netwerken kunnen we veel gericht onze tijd en energie inzetten. We kunnen door samenwerking gebruik maken van elkaars expertise. Als je alle netwerken samenneemt dan heb je allerlei soorten specialisten bij elkaar, inclusief bijvoorbeeld filosofen, psychologen en zelfs een antropoloog. Je kunt dan bij een incident ook veel gemakkelijker achterhalen wat er onder de oppervlakte aan de hand is en daar gericht op inspelen.’

‘Daarnaast maak ik ook deel uit van externe netwerken. Dat is meer voor mijzelf in het kader van mijn professionalisering en om contact te hebben met mensen in een vergelijkbare functie. Netwerken waar ik zelf veel uit haal zijn bijvoorbeeld het Kennisplatform Integriteit Overheid (KIO) en de Dag van de Integriteit, beide georganiseerd door BIOS. Hier kan ik sparren met gelijkgezinden, word ik geprikkeld door ervaringen uit andere organisaties om op een andere manier naar mijn eigen organisatie te kijken.’

‘Al sprekenderwijs komen er nog veel meer voorbeelden van voordelen van netwerken bij mij naar boven, bijvoorbeeld de HR collega’s helpen met het competentiehandboek (integriteit is bij de KMar een kerncompetentie), de P&O trainers helpen hoe leidinggevendenden integriteit in een functioneringsgesprek kunnen bespreken (bijvoorbeeld via STAR methodiek). Of het verzorgen van een Verdiepingscursus Militaire Ethiek (VME) voor instructeurs. Zodat zij nog beter de lessen integriteit/ethiek kunnen geven.’

TIPS EN DE TOEKOMST

‘Als ik drie adviezen zou moeten geven voor collega-integriteitsfunctionarissen zou ik als eerste tip willen noemen dat integriteit van iedereen is en niet alleen van een integriteitsbureau of -functionaris. De lijn is verantwoordelijk en de integriteitsfunctionaris ondersteunt en stimuleert slechts. Het gevaar bestaat dat de lijn de verantwoordelijkheid/actie kan doorschuiven naar een functionaris als een integriteitsfunctionaris teveel naar zich toe trekt. Het is dus belangrijk geen ‘integriteitsindustrie’ op te zetten en de verantwoordelijkheid te laten waar die hoort. Daarnaast vind ik dat het stimuleren van de integriteit het best gaat als er wordt aangesloten bij de onderwerpen die de kern van het werk raken. Zo kan je een échte bijdrage leveren aan de morele professionaliteit van de medewerkers en de kwaliteit van de taken.’

En een derde advies is dat je moet bouwen aan het persoonlijk contact en het vertrouwen in de organisatie. Dat kost even tijd en er moet aan gewerkt worden. Ik ben inmiddels in de mooie positie dat ik op een diplomatieke manier brutale vragen mag stellen. Ik kan op deze wijze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de taken van de Koninklijke Marechaussee. Dat is voor mij een belangrijk streven.’

Het jaar 2012, zes jaar na zijn aantreden, was voor Kastelein een evaluatiemoment.

‘Mijn droom voor 2018, als ik weer 6 jaar verder ben? Ik hoop dat dan integriteit binnen het openbaar bestuur breder wordt beschouwd. Het gaat naast het voorkomen, zorgvuldig afhandelen en het leren van schendingen vooral over het beschermen en stimuleren van de goedwillende medewerker. Het gaat om het maken van de (moreel) juiste keuze.’

*Sacha Spoor is als senior adviseur en onderzoeker verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.
Contact: s.spoor@nyenrode.nl*

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.
Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

OVER BIOS

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een onafhankelijk nationaal instituut gericht op het bevorderen van integriteit binnen de publieke sector. BIOS is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kennis vergroten

BIOS verwerft en ontwikkelt integriteitsgerelateerde kennis voor de hele openbare sector en stelt deze beschikbaar tijdens bijeenkomsten, lezingen, leergangen en via de website. Daarnaast verricht en initieert BIOS onderzoek.

Instrumenten ontwikkelen

BIOS vertaalt opgedane kennis in praktische modellen, methoden, producten, opleidingen, trainingen en stelt deze beschikbaar aan de doelgroep. Verder ondersteunt BIOS organisaties bij het opzetten en onderhouden van hun integriteitsbeleid.

Netwerken verbinden

BIOS brengt het belang van integriteit voortdurend actief onder de aandacht en brengt organisaties, actoren en experts bijeen om kennis uit te wisselen. Dit doet BIOS via diverse platforms, kenniskringen, congressen, leergemeenschappen en landelijke bijeenkomsten.

Ontwikkelingen signaleren

BIOS signaleert en analyseert ontwikkelingen op het gebied van integriteit. BIOS doet dit door het vestigen van de aandacht op integriteitsgerelateerde onderwerpen en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Op basis daarvan adviseert BIOS de publieke sector.

Actueel aanbod

BIOS adviseert en ondersteunt de publieke sector met kennis, instrumenten, handreikingen, opleidingen en bijeenkomsten. Hieronder vindt u een selectie. De website www.integriteitsoverheid.nl biedt een overzicht van alle diensten, producten en activiteiten van BIOS. Dit aanbod wordt constant aangevuld en geactualiseerd.

Handreikingen

De handreiking **Onderzoek integriteitsschendingen politieke ambtsdragers** ondersteunt bij het inrichten en zorgvuldig uitvoeren van, of voeren van regie bij, onderzoek naar integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers.

Bij een **Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI)** kan een medewerker terecht om vermoedens van misstanden te bespreken. Deze handreiking helpt bij het inrichten van de VPI-functie en het aanstellen van een vertrouwenspersoon.

De **Integriteitsfunctionaris** coördineert en implementeert het integriteitsbeleid. Deze handreiking beschrijft de adviserende, initiërende en agenderende de rol van de functionaris.

Instrumenten

Met de **risicoanalyse tool** IRMA (Integrity Risk Management App) kunnen organisaties zelf integriteitsrisico's signaleren en het integriteitsbeleid toetsen.

De **Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers** biedt een helder overzicht van de wet- en regelgeving ten aanzien van de integriteit van politiek ambtsdragers, biedt inspiratie en doet aanbevelingen om integriteit op de agenda te houden.

De **Integriteitskubus** is een aansprekende training op cd-rom die het onderwerp integriteit met zeer herkenbare praktijkdilemma's concreet maakt en aanzet tot discussie in groepsverband.

Opleidingen

De leergang **Integriteitsmanagement** biedt een gedegen basis voor het opzetten of verder ontwikkelen van het integriteitsbeleid van overheidsorganisaties.

De **Verdiepingsleergang integriteitsmanagement** verbreedt de kennis van ervaren functionarissen door het behandelen van eigen problemen en vraagstukken, met theoretische verdieping en gezamenlijk ontwikkelde oplossingen.

De leergang **Vertrouwenspersoon Integriteit & Ongewenste Omgangsvormen** leidt op tot deze functie, met de benodigde theoretische en praktische kennis. Met een trainingsacteur wordt geleerd om deze kennis toe te passen.

Onderzoek

Uit ***Samen integriteit versterken*** blijkt dat integriteitsfunctionarissen hun krachten bundelen in externe samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking buiten de deur biedt de nodige voordelen.

In ***Een luisterend oor*** is door de VU onderzoek gedaan naar de werking van interne meldsystemen bij de Nederlandse overheid. Hier blijkt ruimte voor verbetering te bestaan.

Het onderzoek ***Integriteit verankeren!*** Brengt de kwaliteit van integriteitsbeleidplannen in beeld. Dit blijkt veelal onvoldoende, gefragmenteerd en onvoldoende verankerd te zijn.

Bijeenkomsten

De ***Dag van de Integriteit*** is het jaarlijkse congres over integriteit en integriteitsbeleid, met enkele honderden deelnemers. Tijdens deze dag komen de nieuwste ontwikkelingen op integriteitsgebied aan bod en verschijnt het ***Jaarboek Integriteit***.

Tijdens het ***Kennisforum Integriteit Overheid*** (KIO) en het ***Kennisforum Vertrouwenspersonen Overheid*** (KVO) ontmoeten integriteitsfunctionarissen elkaar om kennis uit te wisselen en praktijkvoorbeelden te delen. BIOS organiseert deze fora driemaal per jaar.

Meer informatie

BIOS biedt bovenstaande diensten en producten veelal gratis of tegen onkostenvergoeding aan. Wilt u meer weten of bent u nieuwsgierig naar de verdere activiteiten van BIOS, raadpleeg dan www.integriteitoverheid.nl

Meer informatie

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
Postbus 556
2501 CN Den Haag
T 070 376 59 37
www.integriteitoverheid.nl

Uitgave

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, Den Haag

Redactie

Edgar Karssing | Alain Hoekstra

Opmaak en druk

G3M Grafisch & Multimedia Management, Zoetermeer

© BIOS, november 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

BIOS
Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector

Postbus 556

2501 CN Den Haag

T 070 376 59 37

www.integriteitoverheid.nl
